



Universiteit Leiden

# Inzet van de Nederlandse krijgsmacht in Kunduz en Libië

Een analyse van de politieke besluitvorming

Masterscriptie Denny Traas



Masterscriptie Political Science  
(Campus Den Haag)

D.J. Traas S1187090

Juni 2012

1<sup>e</sup> begeleider: prof. dr. R. de Wijk

2<sup>e</sup> begeleider: prof. dr. J. van der Meulen

Universiteit Leiden  
Faculteit Sociale Wetenschappen  
Politieke Wetenschap

# Voorwoord

Met het afronden van deze masterscriptie komt een eind aan een jaar politicologie. Een lang jaar, omdat een voltijdstudie naast een voltijd baan de nodige inspanning vraagt. Ik heb mijn directe omgeving dan ook menigmaal tekort moeten doen. Het jaar was tegelijkertijd kort. Politicologie blijkt een erg interessante wetenschap en een jaar is eigenlijk te weinig om alle ins- en outs hiervan op te doen. Toch heb ik het afgelopen jaar enorm veel kennis en vaardigheden opgedaan en genoten van het proces. Wat dat betreft smaakt het naar meer. Tot slot spreek ik de hoop uit dat deze scriptie voldoet aan het doel bij te dragen aan het inzicht in de besluitvorming over inzet van de krijgsmacht. Het is aan de lezer om daarover te oordelen.

Denny Traas

Den Haag, 15 juni 2012

# Inhoudsopgave

Colofon.....	i
Voorwoord.....	ii
Inhoudsopgave.....	iii
Samenvatting.....	vi
1    INTRODUCTIE.....	1
1.1    INLEIDING.....	1
1.2    PROBLEEMSTELLING.....	2
1.3    DOELSTELLING.....	4
1.4    ONDERZOEKSOPZET EN LEESWIJZER.....	6
2    THEORETISCH KADER.....	8
2.1    INLEIDING.....	8
2.2    POLITIEKE BESLUITVORMING.....	8
2.2.1 <i>Rational Actor</i> model.....	9
2.2.2    Organisatorisch-bureaucratisch model.....	10
2.2.3    Politiek onderhandelingsmodel.....	10
2.2.4 <i>Poliheuristic Theory</i> en <i>Prospect Theory</i> .....	11
2.3    INZET VAN DE KRIJGSMACHT.....	11
2.4    TOT SLOT.....	12
3    BESLUITVORMING OVER DE POLITIETRAININGS- MISSIE EN OPERATIE <i>UNIFIED PROTECTOR</i> .....	13
3.1    INLEIDING.....	13
3.2    DE GEINTEGREERDE POLITIETRAININGSMISSIE.....	13
3.2.1    Het initiële besluit.....	13

3.2.2	Overleg en aanpassing van de missie.....	14
3.2.3	Uitbreiding van de missie.....	15
3.3	OPERATIE <i>UNIFIED PROTECTOR</i> .....	16
3.3.1	Deelname wapenembargo en <i>No Fly</i> zone.....	16
3.3.2	Verlenging van de missie.....	18
3.3.3	Tweede verlenging.....	19
4	ANALYSE VAN DE BESLUITVORMING.....	21
4.1	INLEIDING.....	21
4.2	DE GEINTEGREERDE POLITIETRAININGSMISSIE.....	21
4.2.1	<i>Rational Actor</i> model.....	21
4.2.2	Organisatorisch-bureaucratisch model.....	23
4.2.3	Politiek onderhandelingsmodel.....	24
4.2.4	Complementaire benadering.....	25
4.3	OPERATIE <i>UNIFIED PROTECTOR</i> .....	26
4.3.1	<i>Rational Actor</i> model.....	26
4.3.2	Organisatorisch-bureaucratisch model.....	28
4.3.3	Politiek onderhandelingsmodel.....	28
4.3.4	Complementaire benadering.....	30
4.4	DE TWEE MISSIES VERGELEKEN.....	31
5	AFSLUITING.....	34
5.1	CONCLUSIES.....	34
5.2	REFLECTIE.....	36
5.3	TOT SLOT.....	37
	Referenties.....	38

Literatuur.....	38
Parlementaire Documenten.....	43
Interviews.....	44

# Samenvatting

Begin 2011 besloot het kabinet Rutte twee keer tot inzet van de krijgsmacht over te gaan: de geïntegreerde politietrainingsmissie (PTM) naar Kunduz en een bijdrage aan de interventie in Libië (Operatie *Unified Protector*, OUP). Bij beide missies waren offensieve activiteiten expliciet uitgesloten. In vergelijking met missies in de decennia daarvoor was dit een afwijking. Om inzicht te verkrijgen in de achterliggende redenen is een studie uitgevoerd met als centrale vraag: *hoe valt de politieke besluitvorming te verklaren over het uitsluiten van offensieve acties bij de missie naar Kunduz en de bijdrage aan de interventie in Libië en hoe vallen de overeenkomsten en verschillen in de besluitvorming tussen beide missies te verklaren?* Met het beantwoorden van deze vraag is een beeld te vormen over de hedendaagse politieke besluitvorming over de inzet van de krijgsmacht. Dit biedt (1) een perspectief voor een vergelijking met eerdere besluitvorming, (2) inzicht ten behoeve van de maatschappij en (3) een bescheiden bijdrage aan de wetenschap op dit gebied. Daarbij is van belang dat de regering besluiten over inzet van de krijgsmacht voor crisisbeheersingsoperaties dient voor te leggen aan de Tweede Kamer, maar formeel geen instemming nodig heeft. Parlementaire instemming is wel gewenst. Het onderzoek bestond uit het uitvoeren van twee gescheiden *Single-Outcome Studies*, gevolgd door een vergelijking van de resultaten. Daarbij is gebruik gemaakt van drie analysemodellen: het *Rational Actor* model dat uitgaat van rationele besluitvorming, het organisatorisch-bureaucratisch model dat zich baseert op kenmerken van betrokken organisaties en het politiek onderhandelingsmodel. Tevens werden de *Poliheuristic Theory* en de *Prospect Theory* beperkt toegepast. Deze uit de psychologie afkomstige theorieën verklaren besluitvorming op basis van risicomijdend gedrag van politici. De benodigde data is hoofdzakelijk uit primaire bronnen betrokken, zoals regeringsdocumenten en Kamerstukken. Daarnaast is gebruik gemaakt van krantenartikelen en opiniebladen. Om dieper inzicht in de besluitvorming te krijgen zijn minister Hillen en Kamerleden Ormel en Ten Broeke geïnterviewd.

Ten aanzien van de PTM was rationeel gezien alleen een strikt civiele missie een realistische optie. De machtspositie van de regering was zo beperkt dat alleen op basis van politieke onderhandeling een meerderheid van de Kamer achter het besluit te krijgen was.

Hierdoor had het parlement invloed op de aard en inhoud van de missie. Vooral GroenLinks en D66 stelden harde eisen, waarop de regering toezeggingen moest doen om het risico te vermijden dat het parlement niet zou instemmen met de missie. Geen missie uitvoeren zou vanwege het niet verlengen in Uruzgan en de daaruit voortvloeiende druk op Nederland nog het minst de nationale belangen dienen. Met betrekking tot de bijdrage aan OUP is een verklaring niet met zekerheid te geven, maar naar verwachting ligt een compromis binnen het kabinet ten grondslag aan het uitsluiten van luchtaanvallen. De regering gaf in ieder geval aan geen principiële bezwaren te hebben tegen het uitschakelen van gronddoelen. In het bijzonder ten tijde van de eerste verlenging van de missie was de internationale druk op Nederland hoog en gingen er stemmen op in de Tweede Kamer om dit wel te doen. Binnen de coalitie waren de meningen verdeeld. Terwijl de VVD zich uitsprak voor het uitvoeren van luchtaanvallen, waren de CDA-fractie en vooral minister Hillen van mening dat de missie zonder ook voldeed. Ik acht het zeer wel mogelijk dat de minister-president en het kabinet een rationele afweging hebben gemaakt en tot een compromis zijn gekomen om tweespalt te voorkomen. De internationale politieke risico's wogen daar blijkbaar niet tegen op. De beslotenheid van de Ministerraad staat bevestiging hiervan echter in de weg. Door een constructivistische bril bezien ligt de oorzaak van de beperking van beide missies dus naar verwachting in binnenlandse politieke overwegingen. Het verschil is dat bij de PTM tussen politieke verhouding tussen de regering en het parlement centraal stond en bij de Libië-missie de verhoudingen binnen het kabinet. Daarbij weerstond Nederland op internationaal niveau politieke druk om een grotere bijdrage te leveren. Dit past in het door anderen geobserveerde beeld van politisering en *domesticization* van het buitenlandbeleid. Een toenemende assertiviteit van parlement en partijen limiteert de vrijheid van de regering bij het bepalen van beleid en moet daarom op internationaal niveau soms terughoudend zijn. Het Nederlandse buitenlandbeleid op zich beschouwend, is een aantal lange termijn constanten zichtbaar in de inhoud van de besluiten. Het belang van de NAVO en de VS voor Nederland en het sterke gevoel voor rechtsorde onderbouwen aan de ene kant de actieve deelname aan internationale operaties. De beperkingen bij de uitvoering van de missies aan de andere kant passen bij de meer traditionele Nederlandse afzijdigheid op het internationale speelveld.



Reflecterend op het onderzoek had een nadere uitwerking van de theorie vanuit de psychologie wellicht meer inzicht kunnen leveren in de beweegredenen van de bewindslieden en waren de conclusies over de Libië-missie duidelijker geweest. Daarnaast moest deels *counterfactual* worden geredeneerd vanwege de besloten besluitvorming binnen de Ministerraad en de vertrouwelijkheid van ambtelijke adviezen. Complementair gebruik van de analysemodellen blijkt effectief om politieke besluitvorming te analyseren. De resultaten van de studie breder gezien tot slot, doet vermoeden dat op een hoger abstractieniveau trends in het buitenlandbeleid worden voortgezet. Het gevaar bestaat dat Nederland zich meer en meer naar binnen richt en minder invloed kan uitoefenen op internationaal niveau met mogelijke consequenties ten aanzien van de nationale belangen. Nadere studie op dit gebied is aanbevelenswaardig.

# 1

## Introductie

*The challenge for serious students of domestic factors is to identify the most important internal causes, and delineate more precisely their interaction with external factors in causing important events in international affairs like war.<sup>1</sup>*

### 1.1 INLEIDING

Op 7 januari 2011 informeerde de Nederlandse regering de Tweede Kamer over het besluit een geïntegreerde politietrainingsmissie (PTM) uit te voeren in Kunduz in de jaren 2011-2014.<sup>2</sup> Dit besluit volgde op een breed gedragen motie van Peters /Pechtold kort na de val van het kabinet Balkenende-IV.<sup>3</sup> In de artikel100-brief werd de aard van de missie onder meer als volgt weergegeven: ‘het strikte opleidings- en trainingskarakter van de missie is verzekerd: geen van de onderdelen van de missie zullen worden ingezet voor offensieve activiteiten’.<sup>4</sup> Op 22 maart 2011 besloot de Nederlandse regering voor drie maanden een bijdrage te leveren aan de uitvoering van resolutie-1973 van de Verenigde naties (VN).<sup>5</sup> Deze resolutie sprak zich uit over het geweld tegen de Libische bevolking door het regime van de autoritaire leider Muammar Khadaffi. Nederland droeg initieel bij aan Operatie *Unified Protector* (OUP), bedoeld om het afgekondigde wapenembargo te handhaven, met onder andere een mijnenjager en een aantal F-16 jachtvliegtuigen. Op 30 maart liet de minister van Buitenlandse Zaken de Tweede Kamer weten dat de Nederlandse missie ook zou worden ingezet voor het handhaven van de *No Fly* zone boven Libië.<sup>6</sup> Opvallend is dat de inzet van de Nederlandse F-16’s expliciet beperkt bleef tot een defensieve rol, ook bij de eerste en tweede verlenging van de missie. De regering gaf hiervoor in de

---

<sup>1</sup> Allison en Zelikow 1999, blz. 404.

<sup>2</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 27925 nr. 415.

<sup>3</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 27925 nr. 392.

<sup>4</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 27925 nr. 415, blz. 3

<sup>5</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 32623 nr. 6. Verenigde Naties 2011, Resolutie 1973.

<sup>6</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 32623 nr. 15.

brieven aan de Tweede Kamer geen specifieke verklaring. Deze beperking is opmerkelijk omdat dat de luchtmacht van de meeste deelnemende landen wel volledig inzetbaar waren, in het bijzonder landen als België en Denemarken die bij recente conflicten een beperktere bijdrage leverden dan Nederland.

Vanwege het uitsluiten van offensieve acties betekenden de Nederlandse missies naar Kunduz en Libië een trendbreuk ten opzichte van eerdere missies, zoals in Kosovo en Afghanistan, waar de inzet weinig beperkingen had.<sup>7</sup> De vraag rijst in welk beeld deze beperkingen kunnen worden geplaatst. Is er wellicht sprake van een op handen zijnde verandering in de toepassing van het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid? Het zou kunnen dat Nederland redenen heeft om zich minder bij vredes- en crisisbeheersingsoperaties te betrekken dan in de decennia daarvoor.<sup>8</sup> Of wek de Nederlandse interpretatie van het VN-mandaat, in het geval van Libië, af van dat van andere landen? Het kan ook zijn dat er praktische overwegingen waren als gevolg van eerdere inzet in Afghanistan. Een andere verklaring kan liggen in de interne politieke verhoudingen. Zonder de steun van gedoogpartner PVV had het minderheidskabinet steun van oppositiepartijen nodig. In het geval van Kunduz is het aannemelijk dat GroenLinks een stempel op de kaders heeft kunnen drukken in ruil voor steun voor de missie.<sup>9</sup> Hiermee is het beeld ten aanzien van de besluitvorming echter verre van compleet. Hoe het ook zij, het is nuttig te weten wat de onderliggende oorzaken waren van het beperken van de Nederlandse missies naar Kunduz en vooral Libië en of er overeenkomsten tussen beide missies bestaan, zodat meer inzicht kan ontstaan in welk beeld we deze beperkingen moeten plaatsen. Deze scriptie zal door het venster van de politieke besluitvorming hierop een antwoord formuleren, te beginnen met een nadere uitwerking van de probleemstelling.

## 1.2 PROBLEEMSTELLING

Over militair ingrijpen in een conflict bestaat veel literatuur. Doorgaans betreffen publicaties vooral de concrete acties van staten of andere actoren en in mindere mate

---

<sup>7</sup> De Wijk 2004.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> ANP 2011.

de onderliggende besluitvorming die tot bepaalde acties heeft geleid. Kristic stelt dat het veelal ontbreekt aan ‘een grondige wetenschappelijke analyse van de besluitvormingspraktijk over ingrijpende militaire operaties waaraan Nederland heeft deelgenomen’.<sup>10</sup> Centraal in haar promotieonderzoek stond de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming over missies in de jaren 1998-2006, zoals Kosovo en Operatie *Enduring Freedom*. Kristic concludeert dat de politieke verhoudingen tussen regering en parlement en de internationale omgeving van grote invloed zijn. De Commissie Davids heeft de besluitvorming betreffende de politieke steun van Nederland aan de inval in Irak in 2003 uitvoerig onderzocht.<sup>11</sup> De ‘Atlantische reflex’ van Nederland, maar ook binnenlandse invloeden op de besluitvoering komen hierin terug.<sup>12</sup>

De *status questionis* ten aanzien van de missies naar Kunduz en Libië is echter beperkt. In Nederland zijn het onder andere organisaties als het *The Hague Centre for Strategic Studies* en het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael die publiceren over inzet van de krijgsmacht.<sup>13</sup> Ondanks dat de missie naar Kunduz nog maar net is begonnen en de interventie in Libië recent heeft plaatsgevonden, is hierover een aanzienlijk aantal publicaties beschikbaar. Publicaties over het besluit voor de missie naar Kunduz betreffen vooral opinieartikelen. Een uitzondering daarop is de studie van Van Willigen en Vollaard naar de *domesticization* van het buitenlandbeleid en besluitvorming over deelname aan vredesoperaties (o.a. de missie naar Kunduz).<sup>14</sup> Zij stellen dat GroenLinks de missie naar Kunduz kon ‘demilitariseren’ omdat de steun van deze partij nodig was voor een meerderheid in de Tweede Kamer.<sup>15</sup> Dit onderzoek benadert de besluitvorming echter voornamelijk vanuit één specifiek aspect: politieke onderhandeling. Literatuur over de Libië-missie betreft voornamelijk artikelen in de internationale (juridische) context.

---

<sup>10</sup> Kristic 2012, blz. 23.

<sup>11</sup> Rijksoverheid 2010a, *Rapport Commissie van onderzoek besluitvorming Irak*.

<sup>12</sup> Ibid, blz. 210. De Commissie Davids bedoelt met de ‘Atlantische reflex’ dat men het Nederlandse buitenlandbeleid in belangrijke mate liet afhangen van het beleid van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk.

<sup>13</sup> HCSS, [www.hcss.nl](http://www.hcss.nl). Clingendael, [www.clingendael.nl](http://www.clingendael.nl).

<sup>14</sup> Van Willigen en Vollaard 2011. *Domesticization* betreft het toenemen van binnenlandse invloeden.

<sup>15</sup> Ibid. blz. 13.

Diverse auteurs stellen de legitimiteit van de interventie ter discussie.<sup>16</sup> Men gaat daarbij in op de vraag of de *Responsibility to Protect* doctrine van de VN en het daarvan afgeleide mandaat voldoende juridische basis biedt voor de manier waarop is ingegrepen. Sommige auteurs beweren dat de NAVO het VN-mandaat heeft opgerekt en bij de offensieve acties verder is gegaan dan toegestaan.<sup>17</sup> De Nederlandse besluitvorming komt weinig aan de orde. De Wijk snijdt het onderwerp aan in een artikel in Trouw.<sup>18</sup> Op basis van zijn observatie dat emotie in plaats van nationale belangen de overhand lijkt te hebben bij recente politieke besluitvorming, vraagt hij zich af of rationele besluitvorming in een democratie überhaupt mogelijk is. De redactie van de Militaire Spectator stelt dat partijpolitiek meer en meer de besluitvorming over de inzet van de krijgsmacht beïnvloedt.<sup>19</sup>

De literatuur bestaat dus vooral uit kritisch commentaar en ontbeert (naar mijn weten) vooralsnog substantieel empirisch onderzoek naar de politieke besluitvorming over de missies naar Kunduz en Libië. Er bestaat dus ook nog geen afdoende antwoord op de vraag wat nu exact de redenen waren voor de beperking van de missie naar Kunduz en de bijdrage aan interventie in Libië en in welk beeld deze beperking(en) dienen te worden geplaatst. Binnen het onderzoek om deze lacune weg te nemen, stond de volgende vraag centraal: *hoe valt de politieke besluitvorming te verklaren over het uitsluiten van offensieve acties bij de missie naar Kunduz en de bijdrage aan de interventie in Libië en hoe vallen de overeenkomsten en verschillen in de besluitvorming tussen beide missies te verklaren?*

### 1.3 DOELSTELLING

Het beantwoorden van de onderzoeksvraag dient inzicht te creëren in de recente politieke besluitvorming over de inzet van de krijgsmacht. Dit inzicht zal niet alleen bestaan uit de redenen voor het beperken van de missies. Het onderzoek zal tevens enig licht schijnen op het proces van de besluitvorming. Daarmee beoog ik bij te dragen aan het algemene beeld van de besluitvorming over militaire missies. Een

---

<sup>16</sup> Bijvoorbeeld: Colijn 2011. Homan 2011. De Wijk 2011b.

<sup>17</sup> Bijvoorbeeld Van Ham 2011.

<sup>18</sup> De Wijk 2011b.

<sup>19</sup> Militaire Spectator 2011. Zie ook: HCSS 2011, 'Debat over Afghanistan lijkt onmogelijk'.

genueanceerd beeld over de missies naar Kunduz en Libië kan de inzet van de krijgsmacht in vergelijking met de periode daarvoor in perspectief plaatsen. Hoewel binnen de Nederlandse consensusdemocratie de wisselende samenstelling van het parlement vrij snel wijzigen in beleid teweeg kan brengen, is het veiligheidsbeleid sinds de jaren negentig van de vorige eeuw relatief stabiel.<sup>20</sup> De missies naar Kunduz en Libië lijken een afwijking op dit beleid te vormen. Inzicht in de recente besluitvorming over deze missies kan daarom indirect ook bijdragen aan het algemene beeld over het Nederlandse veiligheidsbeleid.

Verder dient het verkregen inzicht een maatschappelijk doel. Vanuit democratisch oogpunt is inzicht in de politieke besluitvorming wenselijk.<sup>21</sup> In onze representatieve democratie is het geweldsmonopolie een bijzonder recht. Daarbij komt dat inbreuk plegen op de soevereiniteit van een staat zorgvuldige afweging vereist. Met de gedachte dat de regering handelt uit naam van het Nederlandse volk, verdient Nederland inzicht in de toepassing van het militaire instrument. Bovendien gaat inzet van de krijgsmacht gepaard met aanzienlijke kosten. In het bijzonder in een tijd waarin bezuinigingen noodzakelijk zijn, is ook om die reden inzicht in de besluitvorming gewenst. Tot slot kan het onderzoek een bescheiden bijdrage leveren aan de wetenschap. Er is nog weinig empirisch onderzoek gedaan naar de besluitvorming over de missies naar Kunduz en Libië, terwijl deze significant afwijken van inzet van de krijgsmacht in de jaren daarvoor. Dit onderzoek kan in dat opzicht een bescheiden kwantitatieve aanvulling bieden op onder andere het werk van de Commissie Davids en Kristic.<sup>22</sup> In kwalitatieve zin draagt het onderzoek, zij het zeer beperkt, ook bij aan inzicht in de werking van een minderheidskabinet; dat sinds de Tweede Wereldoorlog niet in Nederland is voorgekomen.

---

<sup>20</sup> Hellema 2006, blz. 349 e.v.

<sup>21</sup> Zie ook: Kristic 2012, blz. 32-35.

<sup>22</sup> Rijksoverheid 2010, *Rapport Commissie van onderzoek besluitvorming Irak*. Kristic 2012.

## 1.4 ONDERZOEKSOPZET EN LEESWIJZER

Beantwoording van de onderzoeksvraag volgt uit twee *Single-Outcome Studies*, zoals gedefinieerd door Gerring.<sup>23</sup> Dergelijk onderzoek richt zich op het verklaren van een specifieke situatie. Hoewel de resultaten van deze *Single-Outcome Studies* met elkaar in verband worden gebracht, betreft het onderzoek in eerste instantie twee gescheiden analyses. De rode draad in het onderzoek is een kwalitatieve beschouwing (*process-tracing*) van de besluitvorming. Hoofdstuk twee bevat het theoretisch kader waarin twee concepten worden beschouwd: politieke besluitvorming in een buitenlandpolitieke context en inzet van de krijgsmacht. Uit dit kader volgen drie modellen/paradigma's om de besluitvorming te analyseren: het *Rational Actor* model, het organisatorisch-bureaucratisch model en het politieke onderhandelingsmodel. Daarnaast komen twee theorieën ten aanzien van besluitvorming uit de psychologie aan de orde: *Poliheuristic Theory* en *Prospect Theory*. Om een eerste indruk te geven beschrijf ik in hoofdstuk drie het verloop van de besluitvorming voor beide missies. Daarbij maken het voornemen van de regering de missie naar Kunduz uit te breiden en de twee besluiten tot verlenging van de missie naar Libië deel uit van het onderzoek. Dit biedt enige kwantiteit in het hoofdzakelijk kwalitatieve onderzoek. Omdat sprake is van meerdere besluiten over dezelfde onderwerpen kan dit het beeld hierover nuanceren. Om valide conclusies te kunnen trekken, is een gedegen reconstructie van de besluitvormingsprocessen noodzakelijk. Aan de hand van het theoretisch kader beschouw ik in hoofdstuk vier de besluitvorming vanuit meerdere invalshoeken. Het is namelijk van belang de verschillende modellen complementair toe te passen<sup>24</sup>. Analoog aan de studies van de Commissie Davids en Kristic is de benodigde data is vooral betrokken uit primaire bronnen: regeringsdocumenten (artikel 100-brieven), Kamerstukken en Handelingen. Daarnaast is gebruik gemaakt van artikelen en interviews in de media (hoofdzakelijk kranten en opiniebladen). Om dieper inzicht te verkrijgen in de besluitvorming heb ik interviews gehouden met de minister van Defensie en Kamerleden Ten Broeke (VVD) en Ormel (CDA). Nadat een individueel beeld is verkregen over de besluitvorming in de twee cases vergelijk ik de resultaten met elkaar om de besluitvorming in een breder perspectief te plaatsen.

---

<sup>23</sup> Gerring 2006.

<sup>24</sup> Allison en Zelikow 1999, blz. 379-405.

De eerste stap daarbij is het inzichtelijk maken van de overeenkomsten en verschillen in de besluitvorming over beide missies. Vervolgens geef ik hiervoor een verklaring aan de hand van de besluitvormingstheorie, zodat een integraal beeld over de gehele periode ontstaat. In hoofdstuk vijf beantwoord ik de onderzoeksvraag en geef ik een reflectie op het onderzoek. Ik sluit af met een korte discussie over de betekenis van mijn bevindingen.



# 2

## Theoretisch kader

### 2.1 INLEIDING

Politieke besluitvorming is complexe materie is, zeker indien dit het gebruik van militaire macht in een internationale context betreft.<sup>25</sup> Diverse structuren, processen en actoren spelen immers een rol. Naast de positie en macht van een staat in de wereld en nationale belangen, hangt besluitvorming af van de interne politieke situatie. Verschillende actoren oefenen, afhankelijk van achtergrond en voorkeur, invloed uit op het proces, bijvoorbeeld ministers van buitenlandse zaken, regeringsleiders en staatshoofden. Wellicht vanwege deze complexiteit is in de literatuur een veelvoud aan opvattingen te vinden over de werking van politieke besluitvorming en de conceptualisering daarvan. Bovendien blijkt uit de literatuur over dit onderwerp dat sprake is van een evolutie in de theorievorming.<sup>26</sup> Ik heb dan ook niet de illusie dat de theorieën over politieke besluitvorming zijn uitontwikkeld. Toch valt een aantal leidende, veelgebruikte concepten te signaleren die ik bruikbaar acht voor de analyse. Hieronder definieer ik eerst het concept politieke besluitvorming in de vorm van drie besluitvormingsmodellen (paradigma's). Deze modellen dienen als primair analyse-instrument. Daarbij spelen twee theorieën uit de psychologie een rol. Ten tweede wordt het constitutionele kader voor inzet van de krijgsmacht in kaart gebracht. Hiermee biedt dit hoofdstuk als het ware een driedimensionale bril waarmee we de besluitvorming over de missies naar Kunduz en Libië kunnen trachten te doorgronden.

### 2.2 POLITIEKE BESLUITVORMING

Een van de meest geciteerde werken over besluitvorming in een buitenlandpolitieke context is *Essence of Decision* van Allison en Zelikow.<sup>27</sup> Zij gebruiken drie modellen

---

<sup>25</sup> Carlsnaes 2008. Dierickx 2005. Soetendorp 1994.

<sup>26</sup> Allison en Zelikow 1999, blz. 1-7.

<sup>27</sup> Ibid.

om politieke besluitvorming te analyseren: het *Rational Actor* model, het organisatorisch-bureaucratisch model en het politieke onderhandelingsmodel. Het werk van Allison en Zelikow vindt veel weerklank en wordt breed toegepast bij politieke analyses. Verder vindt men vooral het laatste decennium principes terug uit de psychologie bij theorieën over politieke besluitvorming. Dit blijkt onder andere uit de ontwikkeling van theorie over politieke besluitvorming.<sup>28</sup> Er komen echter ook (nieuwe) theorieën naar boven die een meer directe verklaring beogen in plaats van een bijstelling van bestaande theorieën. Twee theorieën die men vaak tegenkomt in de literatuur zijn: de *Poliheuristic Theory* en de *Prospect Theory*.

### **2.2.1 Rational Actor model**

Het *Rational Actor* model (RAM), ofwel het rationele besluitvormingsproces, is een veelgebruikt concept.<sup>29</sup> De veronderstelling is dat een staat net als een individu doelgericht handelt. De doelen van een staat omschrijft men meestal als nationale belangen. Het nationale belang kan worden omschreven als het concrete, rationele veiligheidsbelang, maar ook minder directe belangen zoals invloed, relaties en economische voordelen.<sup>30</sup> Daarbij horen ook de legitimiteit van de interventie en praktische zaken, zoals financiën en belasting van de krijgsmacht. Het rationele besluitvormingsproces bestaat uit het afwegen van verschillende handelwijzen en de keuze voor het alternatief dat het nationale belang het best dient. Bij het RAM gaat het om risico's en kansen, mogelijke acties en de kosten en baten daarvan in kaart te brengen.<sup>31</sup> De actie die het meest loont, is de gemaakte of te maken keuze. In de loop van de tijd is een belangrijke bijstelling in dit model aangebracht. De besluitvorming blijft gebaseerd op rationele gronden, maar houdt niet altijd een objectieve benadering in.<sup>32</sup> Een staat op zichzelf kan geen besluiten nemen, daarvoor zijn mensen nodig zoals regeringsleiders. Het is de perceptie van de betrokken personen die het rationele besluitvormingsproces een subjectief karakter geven. Het gaat dus om de belangen,

---

<sup>28</sup> Zie bijvoorbeeld Allison & Zelikow 1999.

<sup>29</sup> Allison en Zelikow 1999. Dierickx 2005, blz. 28-29. Soetendorp 1994, blz. 42-58.

<sup>30</sup> Naar Klem 2010, blz. 63.

<sup>31</sup> Allison en Zelikow 1999, blz. 13-54, 389-390.

<sup>32</sup> Ibid.

risico's en kansen zoals de bepalende actor die ervaart en niet om een objectieve beoordeling.

### **2.2.2 Organisatorisch-bureaucratisch model**

Een tweede manier om politieke besluitvorming te benaderen is als organisatorisch-bureaucratisch proces.<sup>33</sup> De organisatie waarbinnen besluitvorming plaatsvindt, beïnvloedt het besluit door ingebedde structuren. Besluitvorming is vaak voorbereid en dient volgens vooraf bepaalde patronen te verlopen. Dit beperkt de speelruimte van beslissers. Binnen het organisatorisch-bureaucratisch model is inzicht in de organisatie van de overheid van belang. Welke organisaties zijn bij de besluitvorming betrokken en welke mogelijkheden en beperkingen hebben deze organisaties? Langs welke processen verloopt de besluitvorming en welke mogelijkheden en beperkingen levert dit op voor de keuzeopties? Het constitutionele kader voor de inzet van de krijgsmacht, dat ik later in dit hoofdstuk behandel, is een belangrijk aspect van het organisatorisch-bureaucratische proces in Nederland. Net als bij het RAM dient men bij het organisatorisch-bureaucratisch model de menselijke factor in het oog te houden. Onderlinge sociale verhoudingen binnen en tussen de betrokken organisaties kunnen de besluitvorming beïnvloeden. Een voorbeeld hiervan is *groupthink*.<sup>34</sup> Besluitvorming binnen kleinere, vooral sterk coherente, groepen mensen kan leiden tot irrationele besluiten als gevolg van zelfoverschatting en vernauwd bewustzijn.

### **2.2.3 Politiek onderhandelingsmodel**

Ten derde kan politieke besluitvorming worden gezien als een onderhandelingsproces.<sup>35</sup> Besluiten komen tot stand in een machtsspel waarbij ongelijke belangen tot onderhandeling leiden. De onderhandelingspositie van de betrokken spelers hangt af van de onderlinge machtsverhoudingen, die op hun beurt een gevolg zijn van formele positie en gezag, draagvlak, bekwaamheid en de wil een bepaald resultaat te behalen. Omdat binnen het politieke onderhandelingsmodel compromissen en coalities de basis vormen, zijn besluiten doorgaans niet rationeel. Bij het toepassen van dit model dient men de betrokken spelers en hun belangen en

---

<sup>33</sup> Ibid. blz. 143. Soetendorp 1994.

<sup>34</sup> Allison en Zelikow 1999, blz. 283. Soetendorp 1994, blz. 50.

<sup>35</sup> Allison en Zelikow 1999, blz. 258-263. Soetendorp 1994, blz. 53. Dierickx 2005, blz. 21-22.

voorkeuren te identificeren. Daarnaast dient te worden vastgesteld hoe en in welke mate de betrokken spelers de besluitvorming (kunnen) beïnvloeden.<sup>36</sup>

#### **2.2.4 Poliheuristische Theorie en Prospect Theorie**

Zoals hiervoor duidelijk is geworden kunnen persoonlijke eigenschappen politieke besluiten beïnvloeden.<sup>37</sup> De inhoud van een besluit is mede afhankelijk van de persoonlijke overtuigingen en denkbelden van betrokken individuen. De *Poliheuristische Theorie* en de *Prospect Theorie* kennen een zwaardere rol toe aan de psyche van de mens als verklaring voor politieke besluitvorming. De *Poliheuristische Theorie* is gebaseerd op risicomijdend gedrag.<sup>38</sup> Volgens deze theorie vermijden politici besluiten waar politieke risico's aan zijn verbonden. De *Prospect Theorie* stelt dat men bereid is meer risico te nemen om een bepaald verlies te voorkomen dan om een gelijkwaardige winst te behalen.<sup>39</sup> In dat opzicht is het relevant inzicht te creëren in de risico's zoals de betrokken politici die ervaren. Het gaat hierbij dus niet om de absolute risico's. Gelet op het kader van deze scriptie is het helaas niet mogelijk ook op basis van deze theorieën een uitgebreide analyse uit te voeren. Beide theorieën kunnen echter wel dienen als extra paradigma bij het toepassen van de drie beschreven modellen.

### **2.3 INZET VAN DE KRIJGSMACHT**

Het tweede concept betreft de inzet van de krijgsmacht. Hoewel inzet van de krijgsmacht wellicht weinig theoretische basis kent, schets ik voor de beeldvorming kort het constitutionele kader. Voor een meer uitgebreide beschrijving verwijs ik naar Coolen en Walgemoed.<sup>40</sup> De basis voor de Nederlandse besluitvorming over de inzet van de krijgsmacht is de Grondwet artikel 97-100. Artikel 97 bepaalt dat de regering mag besluiten tot inzet van de krijgsmacht voor de landsverdediging en nationale taken, bondgenootschappelijke verdediging (NAVO) en crisisbeheersingsoperaties. Voor deze laatste categorie is artikel 100 van toepassing. De essentie van dit artikel is

---

<sup>36</sup> Allison en Zelikow 1999.

<sup>37</sup> Zie ook: Dierickx 2005, blz. 30. Soetendorp 1994, blz. 48.

<sup>38</sup> Mintz 2005.

<sup>39</sup> Mercer 2005; Vis 2011.

<sup>40</sup> Coolen en Walgemoed 2004. Zie ook: Kristic 2012, blz. 31-45.

dat de regering een besluit tot inzet zo spoedig mogelijk kenbaar maakt aan het parlement en indien de situatie het toelaat vooraf instemming vraagt. Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw is een belangrijk onderdeel van de besluitvorming het Toetsingskader. Het Toetsingskader dient de kwaliteit van de besluitvorming te borgen en bestaat uit een aantal punten dat de regering dient te overwegen bij inzet van de krijgsmacht voor crisisbeheersingsoperaties, bijvoorbeeld: gronden voor inzet, mandaat, risico's, haalbaarheid van de doelstellingen en financiën.

## 2.4 TOT SLOT

Met het verkregen inzicht in de concepten politieke besluitvorming en inzet van de krijgsmacht kunnen de cases Kunduz en Libië worden geanalyseerd. De drie modellen en de Poliheuristic Theory en Prospect Theory creëren de instrumenten voor deze analyse. Daarbij is het van belang te benadrukken dat de modellen complementair aan elkaar zijn.<sup>41</sup> Omdat de modellen besluitvorming vanuit een specifieke invalshoek benaderen, kan geen van de modellen zelfstandig een afdoende verklaring opleveren. Om blinde vlekken te voorkomen is het nodig om de modellen eerst separaat over de besluitvorming te leggen en daarna de resultaten met elkaar te vergelijken. Alvorens verder te gaan met de analyse biedt het volgende hoofdstuk een eerste blik op de besluitvorming.

---

<sup>41</sup> Allison en Zelikow 1999. Carlsnaes, 2008. Dierickx 2005, blz. 82. Soetendorp 1994, blz. 57.

# 3

## Besluitvorming over de politietrainingsmissie en Operatie *Unified Protector*

### 3.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk beoog ik door een eerste indruk te geven van de besluitvorming een basis te bieden voor de analyse. Voornamelijk aan de hand van primaire bronnen vindt per missie een beknopte reconstructie plaats van de besluitvorming. Ik beperk me daarbij in dit hoofdstuk zoveel mogelijk tot feiten en de belangrijkste mijlpalen. Bij de analyse in het hoofdstuk hierna wordt aanvullende informatie gebruikt en vindt interpretatie plaats. Als eerste behandel ik de PTM naar Kunduz. Daarna ga ik in op de Nederlandse bijdrage aan OUP.

### 3.2 DE GEÏNTEGREERDE POLITIETRAININGSMISSIE

Besluitvorming over de PTM vindt zijn oorsprong kort na de val van het kabinet Balkenende-IV met een motie van Kamerlid Peters (GL) in april 2010.<sup>42</sup> Vrij snel na de beëdiging van het kabinet Rutte startte de daadwerkelijke besluitvorming wat begin 2011 resulteerde in een artikel100-brief aan de Tweede Kamer.<sup>43</sup> Na extensieve afstemming met het parlement werd de besluitvorming eind januari afgerond.<sup>44</sup> Eind 2011 werd Nederland verzocht de PTM uit te breiden.<sup>45</sup> Mede vanwege de harde eisen uit de Tweede Kamer kon de regering dit verzoek niet volledig inwilligen.

#### 3.2.1 Het initiële besluit

Het kabinet Balkenende-IV viel over het verlengen van de missie in Uruzgan.<sup>46</sup> In het parlement bestond echter brede behoefte om betrokken te blijven bij de wederopbouw in Afghanistan. Op 21 april 2010 diende Peters (GL) een motie in waarin zij verzoekt

---

<sup>42</sup> *Kamerstukken II* 2009/10, 27925 nr. 392.

<sup>43</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 27925 nr. 415

<sup>44</sup> *Handelingen II* 2010/11, nr. 45 item 4.

<sup>45</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 27925 nr. 443.

<sup>46</sup> Slotboom en Verkuil 2010, blz. 153-154.

de behoefte op het gebied van civiele politietraining en -opleiding in kaart te brengen en te bezien hoe Nederland daar mogelijk in kan voorzien.<sup>47</sup> Deze motie werd gesteund door de fracties van D66, CDA, VVD, CU en SGP.<sup>48</sup> Het demissionaire kabinet startte de inventarisatie, maar liet een besluit aan het nieuwe kabinet.<sup>49</sup> De behoefte betrof capaciteit voor zowel de *NATO Training Mission – Afghanistan* (NTM-A) als de *European Union Police mission* (EUPOL). Nog tijdens de formatie deed NAVO secretaris-generaal Rasmussen een (hernieuwd) beroep op Nederland om een bijdrage te leveren in Afghanistan.<sup>50</sup> Kort na zijn aantreden als minister-president gaf Rutte aan de oppositiepartijen te zullen polsen over de mogelijkheden voor een nieuwe missie. Op 12 november 2010 informeerden de nieuwe ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie (Rosenthal en Hillen) het parlement over de inventarisatie.<sup>51</sup> Tijdens de NAVO-top de week erna sprak de Amerikaanse president met Rutte en Hillen en drong daarbij naar zeggen aan op een bijdrage aan de trainingsmissie.<sup>52</sup> Op 7 januari 2011 besloot de regering tot het uitvoeren van een geïntegreerde politietrainingsmissie.<sup>53</sup>

### 3.2.2 Overleg en aanpassing van de missie

In de artikel100-brief zette de regering uiteen dat, in lijn met de motie Peters/Pechtold en in samenspraak met de EU en de NAVO, een bijdrage werd geleverd aan de opleiding en training van de civiele politie en de versterking van de justitiële keten.<sup>54</sup> Het hogere doel was volgens de brief het verbeteren van het vertrouwen in de legitimiteit van de overheid en daarmee bijdragen aan regionale stabiliteit. Tevens voorkomt dit radicalisering en terrorisme en is daarmee in het belang van Nederland, zo stelde de regering. Over eventuele onderliggende strategische belangen zoals internationale invloed werd met geen woord gerept. Ter ondersteuning van de trainers werden 245 militairen en vier F-16's ingezet. Tot twee keer toe vermeldde de regering

---

<sup>47</sup> *Kamerstukken II* 2009/10, 27925 nr. 392.

<sup>48</sup> De motie wordt daarom ook wel Peters/Pechtold genoemd of Peters c.s.

<sup>49</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 27925 nr. 399.

<sup>50</sup> Hofland 2011.

<sup>51</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 27925 nr. 410.

<sup>52</sup> Vrijzen 2010. De Bruijn 2010. Van Geenen en Van der Zanden 2010.

<sup>53</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 27925 nr. 415.

<sup>54</sup> *Ibid.*

in de brief dat Nederlanders niet deel zouden nemen aan offensieve activiteiten.<sup>55</sup> De missie was voorzien tot medio 2014. Het parlement liet zich uitvoerig informeren. Na maar liefst 357 schriftelijke vragen en technische briefings spraken de vaste commissies voor Defensie, Buitenlandse Zaken en Veiligheid en Justitie op 24 januari met diverse materiedeskundigen en vertegenwoordigers van de Afghaanse regering.<sup>56</sup> In het Algemeen Overleg (AO) dat twee dagen duurde was de teneur dat PvdA, PVV, SP en PvdD duidelijk tegen de missie waren. De leden van GL, D66, CU, en SGP stelden zich in toenemende mate constructief op, maar lieten hun instemming wel afhangen van de details. De toonzetting van de VVD- en CDA-leden was positief. De meest heikele punten waren dat de missie op geen enkele wijze inzet voor militaire taken anders dan eigen veiligheid mocht inhouden en de inhoud van de training. In de ochtend van 27 januari, tussen de 1<sup>e</sup> en de 2<sup>e</sup> termijn van het AO, verstuurde het kabinet een brief met aanvullende informatie over de missie om het civiele karakter te onderstrepen en gedane toezeggingen te bevestigen.<sup>57</sup> In het plenaire debat, dat doorliep tot in de nacht van 27 op 28 januari, kreeg de regering uiteindelijk de gewenste meerderheid van instemming. PVV, PvdD, SP en PvdA waren tegen, de overige fracties stemden in met het besluit van de regering.<sup>58</sup>

### 3.2.3 Uitbreiding van de missie

Op 7 juni 2011 informeerde het kabinet de Tweede Kamer zoals verzocht dat de Afghaanse overheid had bevestigd de civiele politie niet in te zetten voor offensieve doeleinden.<sup>59</sup> In juli ging de missie van start. Ruim drie maanden later volgde een nadrukkelijk verzoek van de Afghaanse autoriteiten en de NTM-A voor een aanvullende bijdrage aan de opleiding van de civiele politie voor Kunduz en de opleidingscapaciteit tevens te benutten voor de opleiding van politiekader buiten Kunduz. Daarnaast was sprake van behoefte aan opleiding van de *Afghan Border Police* (ABP), zowel binnen Kunduz als in andere noordelijke provincies. In een AO

---

<sup>55</sup> Ibid. blz. 2-3.

<sup>56</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 27925 nr. 418.

<sup>57</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 27925 nr. 419.

<sup>58</sup> Een uitzondering betreft GL. Binnen deze fractie stemde het lid van Gent niet in met het besluit.

<sup>59</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 27925 nr. 428.



werd de gewijzigde behoefte met het parlement besproken.<sup>60</sup> De standpunten van de fracties waren sinds eind januari niet veranderd en de bewindslieden werden nadrukkelijk verzocht eventuele inzet buiten het mandaat via de artikel100-procedure te laten verlopen. Op 12 maart 2012 liet de regering weten de gevraagde extra bijdragen die buiten het actuele mandaat vielen niet te honoreren.<sup>61</sup> De belangrijkste reden was dat een strikte scheiding van civiele en militaire taken niet viel te garanderen.

### 3.3 OPERATIE *UNIFIED PROTECTOR*

Naar aanleiding van VN-resolutie 1973 op 17 maart 2011 besloot de regering een bijdrage te leveren aan de internationale militaire interventie in Libië. 24 maart 2011 startte de Nederlandse bijdrage aan het handhaven van het wapenembargo tegen Libië. De internationale inspanning onder NAVO commando kreeg de naam Operatie *Unified Protector*. Ruim een week later werden de Nederlandse F-16's ook ingezet voor het handhaven van een *No Fly* zone. De inzet werd twee keer verlengd en op 31 oktober 2011 beëindigd.

#### 3.3.1 Deelname wapenembargo en *No Fly* zone

De interventie in Libië kwam hoofdzakelijk tot stand door het optreden van de Franse president.<sup>62</sup> Na interne kritiek op de Franse terughoudendheid bij eerdere opstanden in Tunesië en Egypte en met de verkiezingen in het verschiet, nam Sarkozy het initiatief na de opstand in Libië. Binnen korte tijd wist hij de Britse premier Cameron en president Obama, beiden enigszins schoorvoetend, achter zich te krijgen.<sup>63</sup> Inbreuk plegen op de soevereiniteit van een staat is immers een gevoelige kwestie en de omstreden interventie in Irak in 2003 lag nog vers in het geheugen.<sup>64</sup> Na een intensieve lobby volgde de VN-resolutie 1973 die de lidstaten opriep om, individueel of in samenwerkingsverband, alle noodzakelijke maatregelen te nemen om de Libische bevolking te beschermen, onder meer door het afdwingen van een

---

<sup>60</sup> *Kamerstukken II* 2011/12, 27925 nr. 437, 443 en 444.

<sup>61</sup> *Kamerstukken II* 2011/12, 27925 nr. 453.

<sup>62</sup> Eijsvogel 2011. Schulte 2011. Korteweg 2011.

<sup>63</sup> Koning 2011. Telegraaf 2011. Renout 2011.

<sup>64</sup> Colijn 2011. Homan 2011.

wapenembargo en een vliegverbod.<sup>65</sup> De regering onderzocht meteen de wenselijkheid en de mogelijkheid voor een bijdrage aan de uitvoering daarvan.<sup>66</sup> Op 22 maart werd de Tweede Kamer geïnformeerd dat Nederland had aangeboden een bijdrage te leveren aan de NAVO-geleide operatie om het wapenembargo te handhaven.<sup>67</sup> De NAVO werd initieel gepasseerd door Sarkozy en pas later door druk van andere landen betrokken om de operaties te leiden.<sup>68</sup> Voor Nederland was dit een voorwaarde voor deelname.<sup>69</sup> De belangrijkste reden die de regering opgaf als grond voor deelname is de bescherming van de Libische bevolking, toepassing van het beginsel *Responsibility to Protect*.<sup>70</sup> De middelen die de regering inzette waren: een mijnenjager en zes F-16's voor drie maanden en een KDC-10 tankvliegtuig tot 4 april. De keuze hiervoor was gebaseerd op de NAVO-behoefte. Inzet van Nederlandse eenheden op Libisch grondgebied en inzet van de F-16's tegen doelen op zee werd expliciet uitgesloten.<sup>71</sup> Beëindiging van het geweld tegen de bevolking of een verandering van de juridische basis zou inhouden dat de strategische doelen van de operatie waren bereikt.<sup>72</sup> In het AO op 23 maart werd uitvoerig gesproken over het doel en de effectiviteit van de missie, de afstemming met de NAVO en de kosten.<sup>73</sup> In het plenaire debat dat daarop volgde stemden alleen de fracties van PVV, SP en PvdD niet in met het besluit.<sup>74</sup>

Met de Kamerbrief van 30 maart maakte de regering het besluit kenbaar de ingezette middelen voor het handhaven van het embargo tevens in te zetten voor het handhaven van de *No Fly zone*.<sup>75</sup> Daarbij werd vermeld dat de F-16's niet werden ingezet voor het aangrijpen van gronddoelen of op doelen op zee.<sup>76</sup> In het AO gaf minister

---

<sup>65</sup> Verenigde Naties 2011, Resolutie 1973.

<sup>66</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 32623 nr. 5.

<sup>67</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 32623 nr. 6.

<sup>68</sup> Koning 2011. Beunderman 2011. Jager 2011.

<sup>69</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 32623 nr. 6.

<sup>70</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 32623 nr. 6, blz. 2.

<sup>71</sup> Ibid. blz. 6,8.

<sup>72</sup> Ibid. blz. 6-7.

<sup>73</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 32623 nr. 18.

<sup>74</sup> *Handelingen II* 2010/11, nr. 64 item 9.

<sup>75</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 32623 nr. 15.

<sup>76</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 32623 nr. 15, blz. 1,6,7.

Rosenthal desgevraagd aan niet ten principale tegen het aanvallen van gronddoelen te zijn, maar gaf geen reden voor de defensieve opstelling van Nederland.<sup>77</sup> Benadrukt werd dat de Nederlandse bijdrage paste binnen de behoeftestelling van de NAVO en dat voor luchtaanvallen voldoende capaciteit werd geleverd door andere deelnemende landen. Volgens Koelé was tijdens de hoorzitting voorafgaand aan het AO naar voren gekomen dat het Kabinet de NAVO om een beperkte rol had gevraagd.<sup>78</sup> Na het plenaire debat op 31 maart verleenden met uitzondering van GroenLinks dezelfde fracties als de week ervoor hun goedkeuring aan de missie.<sup>79</sup> Diverse fracties drongen er op aan ervoor te waken dat coalitiepartners niet buiten het mandaat van VN-resolutie 1973 zouden treden.<sup>80</sup>

### 3.3.2 Verlenging van de missie

Nadat de NAVO op 1 juni Operatie *Unified Protector* met drie maanden verlengde, besloot de regering op 10 juni de missie ook te verlengen.<sup>81</sup> Reden voor deze verlenging was dat de militair-operationele doelstellingen van OUP weliswaar waren behaald, maar dat het regime van Kadaffi nog steeds een dreiging vormde voor de bevolking.<sup>82</sup> Gebaseerd op de behoefte van de NAVO werd de bijdrage uitgebreid met zeven *PsyOps* experts.<sup>83</sup> Hoewel de NAVO tevens behoefte had aan extra capaciteit voor het aangrijpen van gronddoelen en *Opposed Boardings*, bleef het mandaat voor de F-16's en de mijnenjager ongewijzigd.<sup>84</sup> Tijdens de NAVO-vergadering op 9 juni legden de NAVO en in het bijzonder de VS zware druk op de regering om deel te nemen aan de luchtaanvallen.<sup>85</sup> In het overleg met de Tweede Kamer werden de bewindslieden hier uitvoerig over aan de tand gevoeld.<sup>86</sup> De regering benadrukte daartegen herhaaldelijk dat Nederland een evenredig en sterk aandeel in de missie

---

<sup>77</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 32623 nr. 19, blz. 33.

<sup>78</sup> Koelé 2011b.

<sup>79</sup> *Handelingen II* 2010/11, nr. 68 item 11. GL diende zelfs een motie in om het besluit aan te houden.

<sup>80</sup> *Ibid.*

<sup>81</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 32623 nr. 24.

<sup>82</sup> *Ibid.* blz. 3.

<sup>83</sup> *Ibid.* blz. 6. *PsyOps* betekent Psychologische oorlogsvoering.

<sup>84</sup> *Ibid.* blz. 7. *Opposed Boardings* houdt in het controleren van schepen waarbij tegenstand te verwachten valt.

<sup>85</sup> NRC 2011.

<sup>86</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 32623 nr. 42; *Handelingen II* 2010/11, nr. 97 item 3.

leverde.<sup>87</sup> De bewindslieden gaven aan bij een nieuw verzoek van de NAVO een nieuwe politieke afweging te maken, inclusief *air-to-ground* opties, en bleef volharden in haar besluit.<sup>88</sup> Over de reden om niet bij te dragen aan luchtaanvallen hielden de bewindslieden zich echter op de vlakte. Minister Hillen: ‘de missie heeft zich ontwikkeld zoals die zich heeft ontwikkeld. Gaandeweg is ieder land gaan doen wat het heeft toegezegd. Ik zie voor ons op dit moment geen reden om dat te veranderen’.<sup>89</sup> Naast VVD, CDA, PvdA, SGP, CU en D66 stemde nu ook GL in met het besluit.<sup>90</sup> Opmerkelijk waren in dit opzicht de uitspraken van Hillen die eind juni het bombarderen van Libië naïef noemde en daarmee bondgenoten en Kamerleden ergerde.<sup>91</sup>

### 3.3.3 Tweede verlenging

Op 21 september verlengde de NAVO Operatie *Unified Protector* opnieuw met drie maanden. De regering besloot wederom haar bijdrage te continueren.<sup>92</sup> Hoewel het regime van Kadaffi grotendeels ten einde was, gaf de veiligheidssituatie nog geen aanleiding de missie te beëindigen. Het mandaat en de middelen van de Nederlandse bijdrage bleven ongewijzigd. Doordat er slechts enkele dagen zaten tussen het besluit en de ingangsdatum van de verlenging (24 september) waren de mogelijkheden voor overleg tussen kabinet en parlement beperkt. Minister Rosenthal liet weten dat de inzet van de Nederlandse eenheden desondanks, zij het beperkt, door zou gaan.<sup>93</sup> Vier dagen later vond het AO plaats waarin het volgen van de artikel 100-procedure nadrukkelijk aan bod kwam.<sup>94</sup> Daarnaast werd gesproken over de effectiviteit en de invulling van de missie. Het besluit voor de verlenging kreeg instemming van dezelfde fracties als bij de eerste verlenging van de missie.<sup>95</sup>

---

<sup>87</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 32623 nr. 42, blz. 34,54; *Handelingen II* 2010/11, nr. 97 item 3, blz. 6.

<sup>88</sup> *Handelingen II* 2010/11, nr. 97 item 3, blz. 7; *Kamerstukken II* 2010/11, 32623 nr. 42, blz. 46.

<sup>89</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 32623 nr. 42, blz. 44.

<sup>90</sup> *Handelingen II* 2010/11, nr. 97 item 3.

<sup>91</sup> Koelé 2011a. Veldhuijzen 2011.

<sup>92</sup> *Kamerstukken II* 2011/12, 32623 nr. 47.

<sup>93</sup> *Kamerstukken II* 2011/12, 32623 nr. 48.

<sup>94</sup> *Kamerstukken II* 2011/12, 32623 nr. 52.

<sup>95</sup> *Ibid.*

2011 was dus een jaar waarin de regering en het parlement elkaar frequent troffen om besluiten over de missies naar Kunduz en Libië te bespreken. Met een eerste indruk van de besluitvorming zal in het volgende hoofdstuk een nadere analyse plaats vinden om daarna de onderzoeksvraag te beantwoorden.

# 4

## Analyse van de besluitvorming

'Wat bent u bereid, de Kamer aan te bieden om uw internationale beleid aan een meerderheid te helpen?' (Alexander Pechtold).<sup>96</sup>

### 4.1 INLEIDING

De analyse van de besluitvorming verloopt aan de hand van de drie modellen uit het theoretisch kader. Hierbij beoordeel ik eerst of de genomen besluiten te verklaren zijn vanuit de modellen individueel, gevolgd door een complementaire benadering. Bij dit laatste neem ik tevens eventuele verklaringen vanuit de *Poliheuristic Theory* en de *Prospect Theory* mee. Tot slot vergelijk ik de besluitvorming van beide missies met elkaar en zoek ik een verklaring voor de geconstateerde overeenkomsten.

### 4.2 DE GEÏNTEGREERDE POLITIETRAININGSMISSIE

#### 4.2.1 *Rational Actor Model*

De eerste stap betreft het in kaart brengen van de actoren en de belangen. Voor Nederland geldt dat de regering het oppergezag heeft over de krijgsmacht.<sup>97</sup> Hoewel het parlement geen instemmingsrecht heeft, weegt haar mening over militaire vredesoperaties in de praktijk zwaar.<sup>98</sup> Het onderliggende belang van een bijdrage aan crisisbeheersingsoperaties is allereerst vastgelegd in de Grondwet (artikel 90): *de regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde*. De coalitie VVD-CDA zag voor Nederland een ambitieuze, toonaangevende rol in de wereld en verwoordde onder meer de volgende nationale belangen:

- de bevordering van internationale stabiliteit en veiligheid,

---

<sup>96</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32623 nr. 18, blz. 32.

<sup>97</sup> Grondwet artikel 97 lid 2.

<sup>98</sup> Zie bijvoorbeeld Van Willigen en Vollaard 2011. Zie Kristic 2012, blz.65-74 voor een uitgebreide discussie over de Grondwet artikel 100 en (materieel) instemmingsrecht van de Tweede Kamer.

- bescherming van de mensenrechten wereldwijd en actieve steun van de internationale strijd tegen terrorisme,
- bevordering van handels- en economische belangen.<sup>99</sup>

Verzoeken om een bijdrage aan internationale missies zou het kabinet bezien ‘in het perspectief van internationale verantwoordelijkheid en nationale belangen’.<sup>100</sup>

De volgende stap in de RAM-analyse is inzicht creëren in de door het kabinet gepercipieerde alternatieven met bijbehorende risico’s, kansen, kosten en baten. Hieruit blijkt dat de besluitvorming over de PTM vanuit het RAM te verklaren valt. Volgens Hillen was het vanzelfsprekend dat een nieuwe missie naar Afghanistan zou worden uitgevoerd: ‘er bestond immers behoefte aan een bijdrage en het vertrek uit Uruzgan bevorderde het beeld over Nederland niet’.<sup>101</sup> De bondgenoten wogen de terugtrekking van het eerste van de 28 deelnemende landen zwaar.<sup>102</sup> Verder is het denkbaar dat economische belangen een reden vormden, hoewel dit niet expliciet werd benoemd in de artikel 100-brieven. Zoals Verhagen destijds als minister van Buitenlandse Zaken zei: ‘we schuiven niet aan bij de G20 om maar aan tafel te kunnen zitten; nee, we willen meedoen omdat dat goed is voor onze economie en onze banen’.<sup>103</sup> Rosenthal zette in een toespraak voor de Nederlandse Defensie Academie in mei 2011 de verbanden uiteen tussen bijdragen aan stabiliteit in de wereld en Nederlandse welvaart.<sup>104</sup> Een nieuwe bijdrage aan de wederopbouw van Afghanistan was dus in lijn met het nationale belang. Daarnaast vroeg het initiatief van de Tweede Kamer voor deelname aan de trainingsmissie(s) in Afghanistan om een antwoord van de regering. Een nieuwe militaire missie zoals in Uruzgan was volgens Hillen minder vanzelfsprekend omdat in Afghanistan werd toegewerkt aan de transitie naar een autonome overheid.<sup>105</sup> Daarnaast ontbrak draagvlak in de Tweede Kamer. Ten eerste was gedoogpartner PVV tegen deelname aan internationale missies en voor de PvdA instemmen nagenoeg onmogelijk omdat zij om die reden uit het voorgaande kabinet

---

<sup>99</sup> Rijksoverheid 2010b, Regeerakkoord VVD-CDA.

<sup>100</sup> Ibid., blz.8.

<sup>101</sup> Interview Hillen. Ormel (CDA) bevestigt dit (Interview Ormel en Ten Broeke).

<sup>102</sup> Zie bijvoorbeeld: De Bruijn 2010. Vrijsen 2010 en 2011c.

<sup>103</sup> Verhagen 2009. Zie ook: Vrijsen 2010. Ede Botje, Niemantsverdriet en Vuijst 2011. De Wijk 2010.

<sup>104</sup> Rosenthal 2011.

<sup>105</sup> Interview Hillen.

waren gestapt. GL en D66 die naast de kleine christelijke partijen benodigd waren om een meerderheid te verkrijgen staken juist in op een civiele missie en zouden een militaire missie ook niet steunen. Een civiele missie nadrukkelijk verstoken van militaire taakstelling was daarom het enige realistische alternatief voor de regering. De besluitvorming over uitbreiding van de PTM is analoog aan het initiële besluit. Hillen: ‘om de nationale belangen te behartigen wilde het kabinet voldoen aan de verzoeken om de Nederlandse bijdrage in Afghanistan uit te breiden’.<sup>106</sup> Omdat de oppositiepartijen vasthielden aan de eerder gestelde voorwaarden en die in de praktijk niet te garanderen waren, was uitbreiding van de missie geen haalbare kaart.<sup>107</sup> Het kabinet moest dus ook in dit geval concessies doen vanwege de binnenlandse politieke verhoudingen.<sup>108</sup>

#### 4.2.2 Organisatorisch-bureaucratisch model

De besluitvorming over de PTM valt slecht te verklaren met behulp van het organisatorisch-bureaucratisch model. De ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie vormen de belangrijkste actoren. Ambtenaren van deze departementen bieden de bewindslieden opties aan en geven advies over te nemen besluiten. De artikel 100-procedure en het Toetsingskader dienen een gedegen (rationeel) besluitvormingsproces te borgen. Dit limiteert de autonomie van de ministeries bij het samenstellen van missies.<sup>109</sup> Daartegen bepalen deze ministeries welke opties ter besluitvorming worden voorgelegd. Omdat de ambtelijke adviezen niet openbaar zijn, valt geen sluitend oordeel te vellen over de daadwerkelijke organisatorisch-bureaucratische invloed op het besluit over de PTM. Het is echter niet waarschijnlijk dat de ambtelijke adviezen over de invulling van de missie geleid hebben tot de beperking.<sup>110</sup> Enerzijds kan de organisatorisch-bureaucratische structuur ervoor hebben gezorgd dat de opties voor de inhoud van de missie beperkt waren. Minister Rosenthal lichte de keuze voor Kunduz weliswaar toe aan de Tweede Kamer, maar

---

<sup>106</sup> *Kamerstukken II* 2011/12, 27925 nr. 443, blz. 9. Interview Hillen.

<sup>107</sup> Ibid.

<sup>108</sup> Interview Hillen.

<sup>109</sup> Kristic 2012. *De Wijk* 2001, blz.7.

<sup>110</sup> Het gaat hier om het operationeel inhoudelijke advies. Dit sluit niet uit dat ook politiek advies is gegeven, met name bij Buitenlandse Zaken.



gaf daarbij niet aan of er andere opties bestonden.<sup>111</sup> Bovendien vellen Buitenlandse Zaken en Defensie een eigen oordeel over de mogelijkheden, maar is tevens afstemming tussen beide departementen nodig. Deze bureaucratie zal eerder leiden tot beperkingen dan tot meer mogelijkheden. Anderzijds was Defensie volgens Hillen in staat om de aanvullende behoefte uit te voeren en had ook de ambitie daartoe.<sup>112</sup> Ook uit de artikel 100-brieven en hoorzittingen van de Tweede Kamer blijkt dat slechts sprake kan zijn van politieke redenen de missie te beperken.<sup>113</sup> Ede Botje bevestigde dit in Vrij Nederland. De ambtenaren zouden ‘tegen het plafond zitten’, omdat voor de F-16’s initieel ook verkenningsvluchten waren gepland.<sup>114</sup>

### 4.2.3 Politiek onderhandelingsmodel

Analyse vanuit het onderhandelingsparadigma leidt tot een goede verklaring van het besluit over de PTM. Het machtsspel speelde zich hierbij vooral af tussen de regering en de Tweede Kamer fracties. Omdat een meerderheid niet vanzelfsprekend was, was het kabinet kwetsbaar voor politieke onderhandeling en moest zij concessies doen betreffende de uitvoering van de PTM.<sup>115</sup> Volgens Ormel (CDA) zijn tijdens de formatie tussen de VVD en het CDA afspraken gemaakt over een nieuwe missie.<sup>116</sup> Geschat werd dat voor een vertraagde terugkeer uit Uruzgan onvoldoende draagvlak zou zijn, maar dat de PvdA een trainingsmissie wel zou steunen. De verwijzing naar de missie en de motie Peters/Pechtold in het regeerakkoord was ook een uitnodiging richting de oppositie, zo stelt Ten Broeke.<sup>117</sup> Kort na zijn aantreden gaf Rutte aan in gesprek proberen te komen met de oppositie.<sup>118</sup> Met de fracties van de PVV, SP, PvdA en PvdD duidelijk tegen de missie had het kabinet de steun nodig van nagenoeg alle andere partijen.<sup>119</sup> De weerstand van de PvdA was opmerkelijk, volgens Ormel, omdat het voorstel voor de missie in grote lijnen overeenkwam met een voorstel van

---

<sup>111</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 27925 nr. 423, blz. 74.

<sup>112</sup> Interview Hillen.

<sup>113</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 27925 nr. 422.

<sup>114</sup> Ede Botje 2011. Zie ook: Vrijsen 2011d.

<sup>115</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 27925 nrs. 423, 424; *Handelingen II* 2010/11, nr. 45 item 4.

<sup>116</sup> Interview Ormel en Ten Broeke (woordvoerder Buitenlandse zaken voor CDA, respectievelijk VVD).

<sup>117</sup> Interview Ormel en Ten Broeke. Rijksoverheid 2010b, Regeerakkoord VVD-CDA.

<sup>118</sup> Van Geenen & Van der Zanden 2010.

<sup>119</sup> Met de overige partijen kon een meerderheid van 79 zetels worden gevormd. Technisch gezien kon het kabinet nog zonder de steun van de SGP-fractie (2 zetels).

Hamer (PvdA) ten tijde van het overleg over een verlenging van Uruzgan.<sup>120</sup> Hillen stelt dat GL en D66 hierdoor in stelling werden gebracht en het voor de regering lastig manoeuvreren was.<sup>121</sup> Een sleutelrol was weggelegd voor Sap (GL), maar ook D66 en de CU maakten gebruik van de situatie.<sup>122</sup> Sap zette in het eerste AO de teneur: ‘ik heb Mark Rutte ook uitgelegd dat hij wat mij betreft met de rug tegen de muur staat’.<sup>123</sup> Tijdens het overleg werd duidelijk dat naast GL ook de CU en D66 voor het debat contact met de premier hadden gehad over de inhoud van de missie.<sup>124</sup> Rosenthal zegde toe: ‘wij proberen te bekijken op welke punten wij de Kamer tegemoet kunnen komen’.<sup>125</sup> De regering deed de Kamer vervolgens een aantal forse toezeggingen betreffende de aard en inhoud van de missie. De belangrijkste knieval was dat een toezegging van de Afghaanse regering zou worden bedongen dat de door Nederland opgeleide agenten niet voor offensieve of militaire doeleinden zouden worden ingezet.<sup>126</sup> Internationaal gezien zou dit gevoelig kunnen liggen. Betreffende de uitbreiding van de missie was politieke onderhandeling niet zichtbaar. De fracties herhaalden eind 2011 hun harde eisen ten aanzien van de missie, waarop de regering volgens Hillen tot de conclusie kwam dat onvoldoende draagvlak bestond voor een aanpassing van het mandaat.<sup>127</sup>

#### 4.2.4 Complementaire benadering

De drie deelanalyses samengenomen, valt de besluitvorming over de PTM te verklaren door een combinatie van rationele besluitvorming en politieke onderhandeling. Hoewel een verklaring voor het beperken van de missie op basis van het organisatorisch-bureaucratisch model niet valt uit te sluiten, ligt de oorzaak waarschijnlijk niet in de operationele adviezen. Vanuit het politiek onderhandelingsmodel bezien, schoot de machtspositie van het kabinet tekort om een missie met een ruimer mandaat uit te voeren. Een strikt civiele missie was het hoogst

---

<sup>120</sup> Interview Ormel en Ten Broeke.

<sup>121</sup> Interview Hillen.

<sup>122</sup> Interview Hillen. Interview Ormel en Ten Broeke.

<sup>123</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 27925 nr. 423, blz. 34,35.

<sup>124</sup> *Ibid.*, blz. 48.

<sup>125</sup> *Ibid.*, blz. 59.

<sup>126</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 27925 nr. 426, bijlage toezeggingen regering.

<sup>127</sup> *Kamerstukken II* 2011/12, 27925 nr. 444 en 453. Interview Hillen.

haalbare onderhandelingsresultaat. Rationeel gezien was een missie met meer mandaat gewenst, maar waren de opties zeer beperkt voor het kabinet. Door de lens van de *Poliheuristic Theory* bekeken, bestond het risico op een motie van afkeuring of zelfs wantrouwen indien het minderheidskabinet een besluit zou nemen dat parlementaire instemming zou ontberen. In termen van de *Prospect Theory* was de regering tegelijkertijd bereid internationaal risico's te lopen om nationaal verlies te voorkomen. Dat de beperkte missie de Nederlandse belangen niet optimaal diende, was te prefereren boven de schade die zou zijn ontstaan indien Nederland had moeten afzien van een nieuwe missie.

## 4.3 OPERATIE *UNIFIED PROTECTOR*

### 4.3.1 *Rational Actor Model*

Het RAM leidt niet direct tot een verklaring voor het beperken van de deelname aan OUP. In het licht van de Nederlandse visie op mensenrechten en legitimatie van de missie door VN-resolutie 1973 is de keuze voor een bijdrage aan de interventie in Libië logisch. Niet meedoen zou Nederland bovendien in diskrediet brengen als betrouwbare partner.<sup>128</sup> De beslissing niet mee te doen met de *Coalition of the Willing* onder leiding van Sarkozy, maar te wachten op een operatie onder NAVO of EU vlag is terug te voeren op het belang dat de regering hieraan hecht.<sup>129</sup> Minister Rosenthal gaf aan 'uitdrukkelijke meerwaarde toe te denken aan de militaire planning en commandostructuren van NAVO'.<sup>130</sup> De regeringsdocumenten geven geen onderbouwing voor het uitsluiten van offensieve operaties. Het kabinet benadrukte keer op keer dat Nederland 'een evenredige en sterke bijdrage levert'.<sup>131</sup> Onbenoemde redenen voor een beperkte bijdrage zouden kunnen bestaan uit de legitimiteit van luchtaanvallen, de kosten waarmee dit gepaard gaat of belasting van de krijgsmacht. Al deze aspecten kwamen uitgebreid aan de orde in het overleg met de Tweede Kamer, in het bijzonder in het debat over de eerste verlenging van de missie.<sup>132</sup>

---

<sup>128</sup> Interview Hillen. Interview Ormel en Ten Broeke.

<sup>129</sup> Rijksoverheid 2010b, Regeerakkoord VVD-CDA, blz. 8. Zie ook: interview Hillen.

<sup>130</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 32623 nr. 18, blz. 36, 37.

<sup>131</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 32623 nr. 15, blz. 2; *Kamerstukken II* 2010/11, 32623 nr. 24, blz. 6; *Kamerstukken II* 2010/11, 32623 nr. 42, blz. 6, 33.

<sup>132</sup> *Handelingen II* 2010/11, nr. 97 item 3

Volgens Rosenthal bestond er ‘in de politieke en de politiek-militaire afweging geen enkel principieel bezwaar tegen een eventuele *air-to-ground* bijdrage’.<sup>133</sup> De regering nam zelfs verantwoordelijkheid voor het aanvallen van gronddoelen door NAVO-partners en ondersteunde de luchtaanvallen met het leveren van bommen aan Denemarken.<sup>134</sup> Minister Hillen stelde dat de (financiële) middelen weliswaar eindig zijn, maar dat dit geen reden was voor de keuze voor alleen defensief opereren.<sup>135</sup> De minister van Defensie verklaarde wel dat ‘het bestoken van gronddoelen niet zijn eerste keuze was vanwege het risico op *collateral damage* en het treffen van burgers’.<sup>136</sup>

Een reden die valt te noemen om wel mee te doen met het uitschakelen van gronddoelen was de internationale positie van Nederland. Begin juni legde de NAVO immers duidelijk de behoefte aan extra capaciteit voor luchtaanvallen op tafel. Tijdens de NAVO-vergadering op 8 juni was de Amerikaanse minister van Defensie ongekend fel over het niet of beperkt deelnemen aan de acties.<sup>137</sup> Ook secretaris-generaal Rasmussen zou op zoek zijn geweest naar een toezegging van Nederland.<sup>138</sup> Gelet op de jarenlange Atlantische oriëntatie van Nederland was de geëtaleerde terughoudendheid enigszins vreemd. Er valt op dit moment nog weinig te zeggen over de gevolgen, maar het is niet waarschijnlijk dat dit de internationale positie ten goede komt. Blijkbaar was de internationale omgeving daartegen een factor die minder van belang werd geacht bij de besluitvorming en wogen andere factoren zwaarder. Minister Hillen gaf later overigens wel aan dat er ook binnen de NAVO grote twijfels bestonden of het bombarderen wel verstandig was.<sup>139</sup> Een andere factor zou het draagvlak in het parlement kunnen zijn. Uit het AO over de tweede verlenging blijkt dat een meerderheid voor het uitvoeren van luchtaanvallen niet vanzelfsprekend was.<sup>140</sup> Integendeel, de PvdA was tegen, terwijl het CDA de missie voldoende vond

---

<sup>133</sup> *Handelingen II* 2010/11, nr. 97 item 3, blz. 6.

<sup>134</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 32623 nr. 42, blz. 2, 32-34.

<sup>135</sup> *Ibid.* blz. 45.

<sup>136</sup> *Ibid.* blz. 46. Interview Hillen. *Collateral damage* betekent onbedoelde nevenschade.

<sup>137</sup> NRC 2011. Koelé 2011a.

<sup>138</sup> Vrijsen 2011e.

<sup>139</sup> Broer en Van Weezel 2011, interview met H. Hillen september 2011. Interview Hillen.

<sup>140</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 32623 nr. 42. *Handelingen II* 2010/11, nr. 97 item 3.

en GL niets uitsloot. Het kabinet hield echter zelf halsstarrig vast aan het defensieve karakter van de missie en benoemde een gebrek aan draagvlak voor luchtaanvallen niet, zodat dit waarschijnlijk niet meespeelde bij de afweging. Het ontbreekt dus vooralsnog aan inzicht om tot een verklaring voor de beperking van de missie te komen op basis van het RAM.

### 4.3.2 Organisatorisch-bureaucratisch model

Er zijn weinig aanwijzingen om vanuit organisatorisch-bureaucratisch perspectief het beperken van de missie te verklaren. Omdat de informatie hierover vertrouwelijk is, blijft de analyse op dit deel gelimiteerd. Uit de artikel 100-brieven en de parlementaire stukken blijkt echter nergens dat sprake zou zijn van beperkingen die voortvloeien uit de ambtelijke adviezen. Volgens Hillen waren er wel enkele militair-operationele overwegingen, bijvoorbeeld *collateral damage*, maar was Nederland niet tegen luchtaanvallen.<sup>141</sup> Bovendien is het uitschakelen van gronddoelen een van de primaire rollen van het luchtwapen en was dit in de jaren daarvoor menigmaal in de praktijk gebracht. In de evaluatie over de missie concludeert Defensie dat ‘de mogelijkheid van de Nederlandse bijdrage is beoordeeld aan de hand van het Toetsingskader en op grond van primair een politieke afweging, daarbij rekening houdend met militaire mogelijkheden en financiële overwegingen’.<sup>142</sup>

### 4.3.3 Politiek onderhandelingsmodel

Het politiek onderhandelingsmodel kan met enige voorzichtigheid een verklaring opleveren. Het speelveld bevindt zich hierbij vooral binnen het kabinet. Tussen het kabinet en het parlement valt weinig onderhandeling te observeren. Waar de regering vasthield aan alleen defensief opereren, stuurde een deel van de Kamer zelfs aan op een verruiming van de missie. Pechtold (D66) vond dat Nederland een uitzonderingspositie in nam en noemde de inzet ‘vooralsnog *too little*’.<sup>143</sup> De VVD was ook voor het meedoen met luchtaanvallen, maar hield als regeringsfractie de kritiek beperkt.<sup>144</sup> Het CDA vond de Nederlandse bijdrage daartegen naar behoren en

---

<sup>141</sup> Interview Hillen.

<sup>142</sup> *Kamerstukken II* 2011/12, 32623 nr. 64, blz. 10.

<sup>143</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 32623 nr. 42, blz. 3.

<sup>144</sup> *Handelingen II* 2010/11, nr. 68 item 11. *Handelingen II* 2010/11, nr. 97 item 3.

uitbreiding van de activiteiten niet nodig, zeker in het licht van niet-deelnemende bondgenoten.<sup>145</sup> Volgens Ten Broeke lagen de standpunten van VVD en CDA echter dicht bij elkaar en waren de verschillen niet doorslaggevend.<sup>146</sup> Verschil van inzicht leek ook te bestaan tussen ministers Hillen en Rosenthal.<sup>147</sup> De media sprak zelfs over spanning.<sup>148</sup> Nog voor het eerste besluit over de missie spraken zij elkaar al in het openbaar tegen. Volgens Rosenthal lag het voor de hand dat Nederland een bijdrage zou leveren; Hillen was veel terughoudender.<sup>149</sup> Achteraf stelt Hillen dat ingrijpen in Libië niet voor de hand lag.<sup>150</sup> Ten eerste betrof het een regionale crisis en niet per definitie een NAVO-probleem. Ten tweede zou ingrijpen als een precedent kunnen werken en verwachtingen wekken bij potentiële opstandelingen binnen andere staten, waardoor een ongewenste kettingreactie op gang zou kunnen komen.

Tijdens de eerste verlenging van de missie noemde de minister van Defensie het bombarderen van Libië naïef en was van mening dat de problemen vooral op een politieke manier moesten worden opgelost.<sup>151</sup> Dit waren opmerkelijke uitspraken, omdat in het debat met de Tweede Kamer was uitgesproken dat Nederland geen principiële bezwaren had tegen luchtaanvallen. Tevens leken over de tweede verlenging verschillende opvattingen te bestaan. Tijdens de NAVO-vergadering in juni gaf Hillen aan ‘dat het geld op was’ en Nederland zou stoppen na de eerste verlenging.<sup>152</sup> In het debat met de Tweede Kamer over het besluit tot de eerste verlenging sloot minister Rosenthal een volgende verlenging zeker niet uit.<sup>153</sup> Typerend voor het klaarblijkelijk ambivalente optreden van de regering is de uitspraak van Pechtold: ‘ik ben blij dat de minister van Buitenlandse Zaken gisteren met één mond namens het kabinet heeft gesproken en de uitleg die ik hier vandaag van de minister van Defensie hoor, niet steunt’.<sup>154</sup> Het is zeer wel mogelijk dat de

---

<sup>145</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 32623 nr. 42

<sup>146</sup> Interview Ormel en Ten Broeke.

<sup>147</sup> Interview Hillen.

<sup>148</sup> Vrijzen 2011e. Broer en van Weezel 2011. Modderkolk 2011.

<sup>149</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 32623 nr. 18, blz. 18. Interview Hillen. Korteweg 2011.

<sup>150</sup> Interview Hillen.

<sup>151</sup> Veldhuijzen 2011. Koelé 2011a.

<sup>152</sup> NRC 2011.

<sup>153</sup> *Handelingen II* 2010/11, nr. 97 item 3.

<sup>154</sup> *Ibid.* blz. 8.

verschillende opvattingen over de aanpak van de situatie in Libië tussen beide ministers hebben geleid tot een compromis. Volgens Hillen was het voor het kabinet de kunst om op één lijn te blijven.<sup>155</sup> De *modus operandi* van de minister-president sluit daarbij aan. Volgens journalisten is zijn vriendelijke aanpak vooral gericht op bruggen slaan, internationaal en nationaal.<sup>156</sup> Zelf gaf Rutte aan ervoor te waken ‘de VVD niet tekort te doen, maar er ook voor te zorgen dat het CDA (en de PVV) zich bediend voelen’.<sup>157</sup> Binnen het kabinet werd dus ondanks de uiteenlopende standpunten consensus bereikt. Vanwege de beslotenheid van de ministerraad valt niet te bevestigen of hierbij daadwerkelijk politieke onderhandeling aan de orde was.

#### 4.3.4 Complementaire benadering

Er zijn weinig indicaties dat het beperken van de Nederlandse bijdrage aan OUP voort komt uit militair-operationele overwegingen. Vanuit het nationale belang bekeken, zou men op basis van het RAM juist een bijdrage aan de luchtaanvallen mogen verwachten, vooral vanwege de dringende verzoeken daartoe op internationaal niveau en het afbreukrisico voor de internationale positie van Nederland. Het ontbreekt echter aan inzicht om te bepalen wat de regering zag als meest gewenste alternatief. Een mogelijke verklaring voor het beperken van de missie op basis van het politiek onderhandelingsmodel is dat de verschillende opvattingen van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie tot een compromis hebben geleid. In dat opzicht zou het een rationeel besluit zijn gebaseerd op de wens om de eenheid binnen de regering te bewaren. Een kabinetscrisis analoog aan het voorgaande kabinet was waarschijnlijk het laatste waar de VVD/CDA-coalitie op zat te wachten. Vanuit *Poliheuristic Theory* en *Prospect Theory* perspectief waren aan beide opties politieke risico's verbonden, maar woog een mogelijke divergentie binnen de regering zwaarder dan de internationale kritiek. Anders gezegd, is het mogelijk dat het kabinet bereid was negatieve impact op de internationale positie te accepteren om binnenlandse politieke problemen te voorkomen. De beslotenheid van de ministerraad staat bevestiging hiervan echter in de weg.

---

<sup>155</sup> Interview Hillen.

<sup>156</sup> Wynia 2011. Vrijzen 2011, 2011b. Dorduyn en Hoedeman 2010.

<sup>157</sup> Wynia 2011.

#### 4.4 DE TWEE MISSIES VERGELEKEN

Een vergelijking van de besluitvorming leert dat bij beide missies binnenlandse politiek een nadrukkelijke rol speelde binnen het proces. Bij het besluit over de PTM belemmerde het parlement de regering om een grotere bijdrage te leveren. Het minderheidskabinet was duidelijk afhankelijk van steun van de oppositie en zocht daarom toenadering; initieel door in het coalitieakkoord te verwijzen naar de motie Peters/Pechtold en later in bilateraal overleg. Doordat de PvdA, afwijkend van eerdere standpunten betreffende internationale operaties, niet instemde met de missie stonden andere partijen sterk ten opzichte van de regering. Ten Broeke classificeerde de opstelling van de PvdA als partijpolitiek en het bedrijven van klassieke oppositie.<sup>158</sup> Door de harde eisen van voornamelijk GL en D66 bleef de missie beperkt tot een strikt civiele missie. Volgens Ormel onderhandelden deze partijen op het scherpst van de snede en stond het doorgaan van de missie aanvankelijk zeker nog niet vast.<sup>159</sup> Bij de besluitvorming over OUP leek de regering op eigen inhoudelijke argumenten de Nederlandse bijdrage te beperken tot defensieve operaties. Daartegenover staat dat het kabinet intern verdeeld was over de invulling van de missie en is mogelijk een compromis gesloten met deze beperking als gevolg. Bovendien limiteren ook bij deze missie de oppositiepartijen zich niet tot het wel of niet instemmen, maar proberen tevens het mandaat te beïnvloeden. Vooral D66 drong aan op een bijdrage aan de luchtaanvallen en deed zelfs openlijk een poging de besluitvorming te politiseren met de opmerking: ‘wat bent u bereid, de Kamer aan te bieden om uw internationale beleid aan een meerderheid te helpen?’<sup>160</sup> Bij beide missies was vervolgens sprake van internationale druk op Nederland om een grotere bijdrage te leveren. In beide gevallen gaf de regering hier beperkt aan toe. Bij de PTM vond een uitbreiding van de trainingscapaciteit plaats, maar de gevraagde training van de Afghaanse grenspolitie werd niet uitgevoerd omdat hiervoor een uitbreiding van het mandaat nodig was. In het geval van OUP leverde Nederland bij de eerste verlenging *PsyOps*-capaciteit, maar niet de gevraagde bijdrage aan het uitschakelen van gronddoelen.

---

<sup>158</sup> Interview Ormel en Ten Broeke.

<sup>159</sup> Ibid.

<sup>160</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32623 nr. 18, blz. 32.



Deze wijze van besluitvorming past in het beeld van politisering en *domesticization* van het buitenlandbeleid dat een aantal auteurs waarneemt. Andeweg heeft aangetoond dat sinds het einde van de verzuiling in Nederland politisering van de coalitiepolitiek heeft plaatsgevonden.<sup>161</sup> Steeds meer partijen zijn zich in toenemende mate met het regeringsbeleid gaan bezighouden. Het parlement is assertiever geworden en partijen zijn nauwer betrokken bij formaties en regeerakkoorden. Koole en Daalder concluderen dat daarnaast de consensuspolitiek nog steeds floreert, om de eenvoudige reden dat geen enkele partij een meerderheid heeft.<sup>162</sup> Meer concreet hebben Van Willigen en Vollaard geconstateerd dat de Tweede Kamer effectief invloed uitoefende op de inhoud van de missies naar Ethiopië/Eritrea, Irak en Uruzgan.<sup>163</sup> Volgens Verbeek en Van der Vleuten is als gevolg van *domesticization* van het buitenlandbeleid sinds de jaren negentig de speelruimte voor beleidsmakers afgenomen.<sup>164</sup> Daarnaast is meer verdeeldheid ontstaan onder de politieke elite en minder consensus over het buitenlandbeleid. Als gevolg van deze *domesticization* dient bij internationale betrekkingen vaker gebruikt te worden gemaakt van de zogenaamde *tying hands* strategie.<sup>165</sup> Dit houdt in dat men bij internationale afspraken voorbehoud dient te maken vanwege binnenlandse invloeden.

Ook betreffende de inhoud van de besluiten over de PTM en OUP ligt een verklaring in bestaande beelden ten aanzien van het Nederlandse buitenlandbeleid. Hierbij wordt een aanpak uit het realisme gehanteerd en de Nederlandse staat als actor beschouwd. Voorhoeve onderkent drie historische tradities in het buitenlandbeleid: de *maritime-commercial tradition*, de *neutralist-abstentionist tradition* en de *internationalist-idealist tradition*.<sup>166</sup> Hellema omschrijft het streven naar neutraliteit en vrijhandel als constanten in het Nederlandse buitenlandbeleid.<sup>167</sup> Voortvloeiend hieruit en typerend voor de jaren na de Tweede Wereldoorlog is de trans-Atlantische oriëntatie enerzijds

---

<sup>161</sup> Andeweg 2008.

<sup>162</sup> Koole en Daalder 2002.

<sup>163</sup> Van Willigen en Vollaard 2011.

<sup>164</sup> Verbeek en van der Vleuten 2008.

<sup>165</sup> Verbeek en van der Vleuten 2008. Dit staat tegenover *cutting-slack* waarbij men de binnenlandse actoren juist op afstand houdt om ruimte te creëren. Daarvoor dient echter wel ruimte te bestaan.

<sup>166</sup> Voorhoeve 1979, blz. 42-54.

<sup>167</sup> Hellema 2010, blz. 455.

en het promoten van liberale Europese integratie anderzijds.<sup>168</sup> Kort samengevat dient Europese integratie de handelsmogelijkheden te vergroten en de grootste machten binnen Europa te beteugelen. De oriëntatie op de NAVO en de VS is gebaseerd op nationale veiligheid en dient tevens de economische belangen en de balans met- en binnen Europa te bevorderen. Daarnaast staat het bevorderen van de internationale rechtsorde hoog in het vaandel. De *neutralist-abstentionist* traditie is na de Tweede Wereldoorlog terug te vinden in wat Hellema ‘evenwichtspolitiek’ noemt.<sup>169</sup> Dit Europees-Atlantisch evenwichtdenken dient de Nederlandse invloed te maximaliseren. Het besluit over de PTM is dan te verklaren door het belang van de NAVO voor Nederland. Door zich (opnieuw) opstellen als trouw bondgenoot droeg de regering bij aan de NAVO in algemene zin en aan herstel van de Nederlandse positie na de terugtrekking uit Uruzgan. De bijdrage aan de EUPOL-missie paste net als de NTM-A goed bij het Nederlandse streven naar rechtsorde, maar voorkwam bovendien een te eenzijdige opstelling. Dat de missie eindigde als strikt civiele missie valt te verklaren door het streven naar rechtsorde en wellicht deels ook vanuit de *neutralist-abstentionist* traditie. Met betrekking tot Libië past de terughoudendheid van Nederland om mee te doen met de *Coalition of the Willing* bij het historische beeld. Ten eerste werd de NAVO nog niet betrokken. Daarnaast was het Franse *powerplay* niet des Nederlands en zou een bijdrage Frankrijk indirect kunnen steunen in het vergroten van diens machtspositie. Vanuit het streven naar rechtsorde was een Nederlandse bijdrage aan de interventie echter wel gewenst en een logisch gevolg toen de NAVO het commando overnam. Analoog aan de PTM valt de defensieve opstelling van Nederland wellicht te verklaren vanuit de *neutralist-abstentionist* traditie.

---

<sup>168</sup> Voorhoeve 1979, blz. 297.

<sup>169</sup> Hellema 2010, blz. 457-458.

# 5

## Afsluiting

In dit laatste hoofdstuk beantwoord ik op basis van de voorgaande analyse de onderzoeksvraag. Vervolgens geef ik een korte reflectie op het onderzoek en sluit af met een aanbeveling voor nader onderzoek.

### 5.1 CONCLUSIES

Begin 2011 besloot het kabinet Rutte twee keer tot inzet van de krijgsmacht over te gaan: de geïntegreerde politietrainingsmissie (PTM) naar Kunduz en een bijdrage aan de interventie in Libië (Operatie *Unified Protector*, OUP). Bij beide missies waren offensieve activiteiten expliciet uitgesloten. In vergelijking met missies in de decennia daarvoor was dit een afwijking. De vraag bestond wat de redenen waren voor het beperken van deze missies en in welk beeld dit kan worden geplaatst. Centraal in de studie hiernaar stond de vraag: *hoe valt de politieke besluitvorming te verklaren over het uitsluiten van offensieve acties bij de missie naar Kunduz en de bijdrage aan de interventie in Libië en hoe vallen de overeenkomsten en verschillen in de besluitvorming tussen beide missies te verklaren?* Met het beantwoorden van deze vraag is een beeld te vormen over de hedendaagse politieke besluitvorming over de inzet van de krijgsmacht. Dit biedt (1) een perspectief voor een vergelijking met eerdere besluitvorming, (2) inzicht ten behoeve van de maatschappij en (3) een bescheiden bijdrage aan de wetenschap op dit gebied. Het onderzoek bestond uit het uitvoeren van twee gescheiden *Single-Outcome Studies*, gevolgd door een vergelijking van de resultaten. Daarbij is gebruik gemaakt van drie analysemodellen: het *Rational Actor* model (RAM), het organisatorisch-bureaucratisch model en het politiek onderhandelingsmodel.<sup>170</sup> Tevens werden de *Poliheuristic Theory* en de *Prospect Theory* beperkt toegepast.

---

<sup>170</sup> Onder andere naar Allison en Zelikow 1999.

Ten aanzien van de PTM was rationeel gezien alleen een strikt civiele missie een realistische optie. De machtspositie van de regering was zo beperkt dat alleen op basis van politieke onderhandeling een meerderheid van de Kamer achter het besluit te krijgen was. Hierdoor had het parlement invloed op de aard en inhoud van de missie. Vooral GroenLinks en D66 stelden harde eisen waarop de regering toezeggingen moest doen om het risico te vermijden dat het parlement niet zou instemmen met de missie. Geen missie uitvoeren zou vanwege het niet verlengen in Uruzgan en de daaruit voortvloeiende druk op Nederland nog het minst de nationale belangen dienen. Met betrekking tot de bijdrage aan OUP is een verklaring niet met zekerheid te geven, maar ligt naar verwachting een compromis binnen het kabinet ten grondslag aan het uitsluiten van luchtaanvallen. De regering gaf in ieder geval aan geen principiële bezwaren te hebben tegen het uitschakelen van gronddoelen. In het bijzonder ten tijde van de eerste verlenging van de missie was de internationale druk op Nederland hoog en gingen er stemmen op in de Tweede Kamer om dit wel te doen. Binnen de coalitie waren de meningen verdeeld. Terwijl de VVD zich uitsprak voor het uitvoeren van luchtaanvallen, waren de CDA-fractie en vooral minister Hillen van mening dat de missie zonder ook voldeed. Ik acht het zeer wel mogelijk dat de minister-president en het kabinet een rationele afweging hebben gemaakt en tot een compromis zijn gekomen. De eventuele gevolgen voor de internationale positie woog daar blijkbaar niet tegen op. De beslotenheid van de Ministerraad staat bevestiging hiervan echter in de weg.

Door een constructivistische bril bezien ligt de oorzaak van de beperking van beide missies dus naar verwachting in binnenlandse politieke overwegingen. Daarbij weerstond Nederland op internationaal niveau politieke druk om een grotere bijdrage te leveren. Dit past in het door anderen geobserveerde beeld van politisering en *domesticization* van het buitenlandbeleid. De inhoud van de besluiten valt ook te verklaren vanuit constanten in het Nederlandse buitenlandbeleid. Het belang van de NAVO en de VS voor Nederland en het sterke gevoel voor rechtsorde onderbouwen aan de ene kant de actieve deelname aan internationale operaties. De beperkingen bij de uitvoering van de missies aan de andere kant passen bij de Nederlandse tendens in het buitenlandbeleid zich afzijdig te houden.

## 5.2 REFLECTIE

Om de bevindingen beter te kunnen beoordelen, plaats ik een aantal (kritische) kanttekeningen ten aanzien van de gebruikte methoden. Ten eerste de is de theorie over politieke besluitvorming niet uitputtend benut. Hoewel ik ervan overtuigd ben dat ik binnen de kaders van deze scriptie de belangrijkste inzichten heb toegepast, bevat de literatuur nog meer bruikbare theorieën. Een nadere uitwerking van de theorie vanuit de psychologie biedt in dat opzicht meerwaarde. Wellicht was dan meer inzicht ontstaan in de beweegredenen van de bewindslieden om te handelen zoals zij hebben gedaan en waren de conclusies betreffende de besluitvorming over Libië mogelijk stelliger geweest. Een tweede reflectiepunt betreft de beschikbare data. Omdat de besluitvorming binnen de Ministerraad en de ambtelijke adviezen niet openbaar zijn, traden blinde vlekken op en bestond een deel van de analyse noodgedwongen uit *counterfactual* redeneren. Op zich is dit een valide methode die zeker in het geval van buitenlandbeleid vaak wordt toegepast, maar ook een bepaalde mate van onzekerheid meebrengt, zoals bij de Libië-case.<sup>171</sup> Daarbij heb ik in het onderzoek veel gebruik gemaakt van formele documenten. Een nadeel hiervan is dat besluiten zoals daarin zijn vastgelegd het eindresultaat zijn van de besluitvorming en weinig weergeven over het proces zelf. Dit is duidelijk terug te zien in de artikel 100-brieven, waarin de regering uitvoerig toelicht op welke gronden zij welke actie neemt. Er staat echter nergens vermeld welke alternatieve acties bestaan en waarom daar niet voor wordt gekozen. Allison en Zelikow hebben om die reden een voorkeur voor het interview als methode voor het genereren van informatie ten opzichte van formele documenten. Het organiseren van interviews met politici en ambtenaren blijkt echter niet eenvoudig. Daartegen biedt de openbaarheid van de Tweede Kamer een schat aan informatie. Tot slot blijken de gebruikte modellen een goed instrument om politieke besluitvorming te analyseren. Bewust gebruik ik hier instrument in enkelvoud, want de meerwaarde in dit onderzoek blijkt uit de complementaire toepassing van de modellen. Zoals Allison & Zelikow in *Essence of Decision* benadrukken kan binnen ieder model een verklaring worden gevonden, maar is het de vraag of dat de juiste verklaring is.<sup>172</sup> De drie modellen lossen als het ware ieder een deel van de puzzel op.

---

<sup>171</sup> Allison en Zelikow 1999. Nye 2005, blz. 50-53.

<sup>172</sup> Allison & Zelikow 1999.

Dit is goed terug te zien in deze studie. Concluderend is onderzoek naar het verklaren van besluitvorming over de inzet van de krijgsmacht niet eenvoudig. Dat maakt het echter extra uitdagend, zeker indien het gaat om een afdoende verklaring te vinden voor besluiten waar ogenschijnlijk de logica ontbreekt.

### 5.3 TOT SLOT

Uit het onderzoek naar de besluitvorming over de missies naar Kunduz en Libië lijken binnenlandse factoren nadrukkelijk een stempel te hebben gedrukt op het buitenlandbeleid in 2011. De vraag is welke betekenis we hieraan moeten geven. Hoe verhoudt zich dit tot missies in het recente verleden en wat valt eventueel te zeggen over de toekomst? Zoals in de inleiding werd gesuggereerd, lijkt er sprake van trendbreuk indien we de PTM en de bijdrage aan OUP vergelijken met missies in de decennia daarvoor, zoals Kosovo en Uruzgan. Een nadere blik op de historie leert echter dat eerder lange termijn trends in het Nederlandse buitenlandbeleid worden voortgezet. Of Nederland ook in de toekomst meer afstand neemt bij internationale operaties zal de tijd moeten leren. Twee recente missies in een jaar tijd zijn vanzelfsprekend geen bodem voor solide conclusies op dit vlak. Deze ontwikkelingen samengenomen, bestaat echter het gevaar dat Nederland zich meer en meer naar binnen richt en minder invloed kan uitoefenen op internationaal niveau met mogelijke consequenties op economisch gebied<sup>173</sup>. Vanuit dat oogpunt is een studie naar de besluitvorming over de PTM en OUP op internationaal niveau aan te bevelen. Weten welke rol Nederland speelde bij de internationale besluitvorming en de impact ten aanzien van de nationale belangen kan het inzicht in het Nederlands buitenland- en veiligheidsbeleid verder vergroten.

---

<sup>173</sup> Vanheste 2012, interview met De Wijk. Zie ook: De Wijk 2010b en Interview Hillen.

# Referenties

## Literatuur

- Allison, G. en P. Zelikow. *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. 2e ed. New York: Longman, 1999.
- Andeweg, R. Coalition Politics in the Netherlands: From Accomodation to Politicization. *Acta Politica*, Vol. 43 (2008): 254-277.
- ANP. *GroenLinks en ChristenUnie niet tevreden over brief Kunduz*. Bijgewerkt 29 maart 2011. <http://www.nu.nl/politiek/2479426/groenlinks-en-christenunie-niet-tevreden-brief-kunduz.html>.
- Beunderman, M. 'En nóg luisteren die verrekte kiezers niet'. *NRC Handelsblad*, 2 april 2011.
- Broer, T. en M. van Weezel. 'Soms ben ik een stout jongetje; interview met Hans Hillen'. *Vrij Nederland*, 10 september 2011.
- Bruijn, de H. 'Obama vraagt Rutte *serieuze bijdrage*'. *Nederlands Dagblad*, 22 november 2010.
- Carlsnaes, W. 'Actors, structures, and foreign policy analysis'. In *Foreign policy. Theories, Actors, Cases*, ed. S. Smith, A. Hadfield and T. Dunne. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Clingendael. Netherlands Institute of International Relations. Bijgewerkt 8 juni 2012. <http://www.clingendael.nl>.
- Colijn, K. 'De Responsibility to Select'. *Vrij Nederland*, 28 maart 2011.
- Coolen, G. en G. Walgemoed. 'Juridisch kader krijgsmacht'. In E. Muller, D. Starink, J. Bosch en I. de Jong (red.). *Krijgsmacht. Studies over de organisatie en het optreden*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2004: 179-195.
- Dierickx, G. *De logica van de politiek*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant, 2005.

- Dorduyn, Y. en J. Hoedeman. 'Zacht op de persoon, hard op de inhoud; Profiel Mark Rutte, de eerste naoorlogse liberale premier van Nederland'. *De Volkskrant*, 9 oktober 2010.
- Ede Botje, H. 'Gepland/niet gepland'. *Vrij Nederland*, 22 januari 2011.
- Ede Botje, H., T. Niemantsverdriet en F. Vuijst. 'Nederland, de kleine cowboy; Wikileaks'. *Vrij Nederland*, 22 januari 2011.
- Eijsvogel, J. 'Interventie heeft een open einde'. *NRC Handelsblad*, 18 maart 2011.
- Geenen, van R. en P. van der Zanden. 'Rutte polst oppositie over nieuwe Afghanistan-missie'. *Algemeen Dagblad*, 6 november 2010.
- Gerring, J. Single-Outcome Studies: A Methodological Primer. *International Sociology* 21, nr. 5 (2006): 707-734.
- Ham, van P. 'De NAVO had in Libië niets te zoeken'. *NRC Handelsblad*, 20 oktober 2011.
- HCSS. The Hague Centre For Strategic Studies. Bijgewerkt 8 juni 2012. <http://www.hcss.nl>.
- (2011). 'Debat over Afghanistan lijkt onmogelijk'. Website HCSS. Bijgewerkt 14 januari 2011. <http://www.hcss.nl/news/debat-over-afghanistan-lijkt-onmogelijk-nl/32>.
- Hellema, D. *Nederland in de wereld. De buitenlandse politiek van Nederland*. 4 ed. Houten: Spectrum, 2010.
- Hofland, H. 'Afghanistan in Den Haag'. *De Groene Amsterdammer*, 23 juni 2010.
- Homan, C. 'Responsibility to protect in Libië'. *Armex* 5 (2011): 26-27.
- Jager, K. 'Nicolas Sarkozy, de held van Benghazi; Diplomatiek succes betekent mogelijk een keerpunt voor de Franse president'. *Trouw*, 21 maart 2011.
- Klem, M. 'Het Nederlandse veiligheidsbeleid in een veranderende wereld. Verkennende studie voor het WRR-rapport Nederland in de wereld'. Den Haag: WRR, 2010. [http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-webpublicaties/Het\\_Nederlandse\\_veiligheidsbeleid.pdf](http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-webpublicaties/Het_Nederlandse_veiligheidsbeleid.pdf).



- Koelé, T. ‘-Kadhafi wijkt niet voor bommen-. Uitspraak minister Hillen van Defensie ergert NAVO-partners en Tweede Kamer’. *De Volkskrant*, 30 juni 2011.
- (2011b). ‘Kamer achter inzet F-16’s bij Libië-missie’. *De Volkskrant*, 1 april 2011.
- Koning, de P. ‘Gelegenheidstrio dicteert plan NAVO’. *NRC Handelsblad*, 23 maart 2011.
- Koole, R. en H. Daalder, ‘The Consociational Democracy Model and the Netherlands: Ambivalent Allies?’. *Acta Politica*, Vol. 37 (2002): 23-43.
- Korteweg, A. ‘Sarkozy wil zijn blazoën oppoetsen met no-flyzone’. *De Volkskrant*, 19 maart 2011.
- Kristic, A. *De Staten-Generaal en de inzet van de Nederlandse krijgsmacht*. Deventer: Kluwer, 2012.
- Mercer, J. ‘Prospect Theory and Political Science’. *Annual Review of Political Science*, nr. 8 (2005): 1-21.
- Militaire Spectator. ‘Van achter de Waterlinie’. *Militaire Spectator* 180, nr. 12:
- Mintz, A. ‘Applied Decision Analysis: Utilizing Poliheuristic Theory to Explain and Predict Foreign Policy and National Security Decisions’. *International Studies Perspectives*, nr. 6 (2005): 94-98.
- Modderkolk, H. ‘Uri Rosenthal, minister van halve A4’tjes’. *NRC Handelsblad*, 19 november 2011.
- NRC. ‘Geen rol NAVO na Gadaffi; Minister Hillen geeft niet toe aan druk VS om meer te doen in Libië’. *NRC Handelsblad*, 9 juni 2011.
- Nye, J. *Understanding International Conflicts. An Introduction to Theory and History*. 5 ed. New York: Pearson Longman, 2005.
- Renout. ‘De held van de Libische opstand’. *Algemeen Dagblad*, 21 maart 2011.
- Rijksoverheid. *Rapport Commissie van onderzoek besluitvorming Irak*. Amsterdam: Boom, 2010. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/01/12/rapport-commissie-davids>.

- (2010b). Regeerakkoord VVD-CDA. Bijgewerkt 30 september 2010.  
<http://www.rijksoverheid.nl/regering/het-kabinet/regeerakkoord>.
- Rosenthal, U. *Werken aan veiligheid in de wereld*. Toespraak voor de Nederlandse Defensie Academie op 24 mei 2011. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2011/05/24/werken-aan-veiligheid-in-de-wereld.html>.
- Schulte, A. 'Eén en verdeeld over ingrijpen'. *Parool*, 18 maart 2011.
- Slotboom, R. en D. Verkuil. *De Nederlandse politiek in een notendop*. Amsterdam: Bert Bakker, 2010.
- Soetendorp, R. 'Analyse van buitenlands beleid'. In K.Koch, R.B. Soetendorp en A. van Staden (red.). *Internationale betrekkingen. Theorieën en benaderingen*. Zwolle: Tulp, 1994.
- Telegraaf. 'Cameron en Sarkozy als leiders van vrije wereld'. *De Telegraaf*, 21 maart 2011.
- Vanheste, T. Interview met Rob de Wijk. *Vrij Nederland*. 7 mei 2012.  
<http://www.vn.nl/Archief/Buitenland/Artikel-Buitenland/Interview-Rob-de-Wijk.htm>.
- Veiligheidsraad van de Verenigde Naties. SC/10200. 'Security Council Approves No-Fly Zone over Libya, Authorizing All Necessary Measures to Protect Civilians, by Vote of 10 in Favour with 5 Abstentions'. Bijgewerkt 17 maart 2011.  
<http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sc10200.doc.html>.
- Veldhuijzen, A. 'Hillen: Bombarderen van Libië is naïef'. *Algemeen Dagblad*, 30 juni 2011.
- Verbeek, B. en A. van der Vleuten. 'The Domesticization of the Foreign Policy of the Netherlands (1989-2007): The Paradoxical Result of Europeanization and Internationalization'. *Acta Politica*, nr. 43 (2008): 357-377.
- Verhagen, M. *Wat onderneemt Nederland in een veranderende wereld?* Toespraak voor de Universiteit Twente op 21 oktober 2009.  
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2010/02/10/wat-onderneemt-nederland-in-een-veranderende-wereld.html> .

- Vis, B. 'Prospect Theory and Political Decision Making'. *Political Studies Review*, nr. 9 (2011): 334-343.
- Voorhoeve, J. *Peace, Profits and Principles; a study of Dutch foreign policy*. Den Haag: Nijhoff, 1979.
- Vrijsen, E. 'Dirigent van de netwerkpolitiek; Mark Rutte bewijst zich als een machtsmakelaar. Hoe de premier zonder spatjes met souplesse regeert'. *Elsevier*, 10 december 2011.
- (2010). 'Gerespecteerd, nog wel; Reputatie Nederland bij NAVO-bondgenoten nog overeind, maar teert wel op het verleden. Het begrip verdwijnt snel als Rutte politiemissie niet kan regelen'. *Elsevier*, 27 november 2010.
- (2011b). 'Stijgers en dalers; Tussenbalans van het kabinet-rutte. Haagse ingewijden over Sterke en zwakke punten van de premier en zijn team van bewindslieden'. *Elsevier*, 25 juni 2011.
- (2011c). 'Bus met hippies; Politie missie naar Kunduz staat te veel in teken van lippendienst aan linkse oppositiefracties'. *Elsevier*, 15 januari 2011.
- (2011d). 'Oppositie nieuwe stijl; Lessen van de Kunduz-kwestie: GroenLinks en D66 hebben beter dan njet -partij PvdA door dat oppositie juist bij minderheidskabinet veel invloed kan verwerven'. *Elsevier* 29 januari 2011.
- (2011e). 'Eén been in de oorlog; Nederland vecht niet zelf tegen de Libische dictator, maar levert wel bommen aan andere NAVO-landen. Alsnog meedoen zit er niet in. Dat heeft wel een prijs. *Elsevier*, 20 augustus 2011.
- Wijk, de R. 'Defensiebeleid in relatie tot veiligheidsbeleid'. In E. Muller, D. Starink, J. Bosch en I. de Jong (red.). *Krijgsmacht. Studies over de organisatie en het optreden*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2004: 147-178.
- (2010). 'De invloed van Nederland wordt kleiner'. *Trouw*, 15 oktober 2010.
- (2010b). 'Luistert nieuwe kabinet naar Jan Saliegeest in 2011?'. *Trouw*, 30 december 2010.
- (2011a). 'Irrationele keuzes in Haags parlement'. Website HCSS. Bijgewerkt 1 april 2011. <http://www.hcss.nl/news/irrationele-keuzes-in-haags-parlement-nl/128>.

- (2011b). 'Overtrad de NAVO haar volkenrechtelijk mandaat?'. Website HCSS. Bijgewerkt 21 november 2011. <http://www.hcss.nl/news/overtrad-de-navo-haar-volkenrechtelijk-mandaat-nl/382>.
- (2001). 'Tussen haalbaarheden en wenselijkheden. De strategische effectiviteit van machtsinstrumenten in de internationale betrekkingen'. Rede uitgesproken Bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar Strategische Studies aan de Universiteit Leiden op 2 februari 2001.
- Willigen, van N. en H. Vollaard. 'Foreign policy and domestic consensus making: the case of the Netherlands'. Paper voor de European Consortium for Political Research General Conference 2011. Geraadpleegd 6 mei 2012. [http://www.ecprnet.eu/conferences/general\\_conference/reykjavik/paper\\_details.asp?paperid=2243](http://www.ecprnet.eu/conferences/general_conference/reykjavik/paper_details.asp?paperid=2243).
- Wynia, S. 'De behoudend linkse koers van het kabinet-Rutte; als het eerste jaar van minister-president Rutte iets duidelijk heeft gemaakt, dan is het wel dat zijn politieke gulheid geen grenzen kent'. *Elsevier*, 17 september 2011.

### Parlementaire documenten

- Handelingen II* 2010/11, nr. 45 item 4.
- Handelingen II* 2010/11, nr. 64 item 9.
- Handelingen II* 2010/11, nr. 68 item 11.
- Handelingen II* 2010/11, nr. 97 item 3.
- Kamerstukken II* 2009/10, 27925 nr. 392.
- Kamerstukken II* 2010/11, 27925 nr. 399.
- Kamerstukken II* 2010/11, 27925 nr. 410.
- Kamerstukken II* 2010/11, 27925 nr. 415.
- Kamerstukken II* 2010/11, 27925 nr. 418.
- Kamerstukken II* 2010/11, 27925 nr. 419.
- Kamerstukken II* 2010/11, 27925 nr. 422.

*Kamerstukken II* 2010/11, 27925 nr. 423.

*Kamerstukken II* 2010/11, 27925 nr. 424.

*Kamerstukken II* 2010/11, 27925 nr. 426, bijlage toezeggingen regering.

*Kamerstukken II* 2010/11, 27925 nr. 443.

*Kamerstukken II* 2010/11, 27925 nr. 428.

*Kamerstukken II* 2011/12, 27925 nr. 437.

*Kamerstukken II* 2011/12, 27925 nr. 443.

*Kamerstukken II* 2011/12, 27925 nr. 444.

*Kamerstukken II* 2011/12, 27925 nr. 453.

*Kamerstukken II* 2010/11, 32623 nr. 5.

*Kamerstukken II* 2010/11, 32623 nr. 6.

*Kamerstukken II* 2010/11, 32623 nr. 15.

*Kamerstukken II* 2010/11, 32623 nr. 18.

*Kamerstukken II* 2010/11, 32623 nr. 19.

*Kamerstukken II* 2010/11, 32623 nr. 24.

*Kamerstukken II* 2010/11, 32623 nr. 42.

*Kamerstukken II* 2011/12, 32623 nr. 47.

*Kamerstukken II* 2011/12, 32623 nr. 48.

*Kamerstukken II* 2011/12, 32623 nr. 52.

*Kamerstukken II* 2011/12, 32623 nr. 64.

## Interviews

J.S.J. Hillen. Demissionair minister van Defensie. Den Haag, 13 juni 2012, 11.00-11.40.

H.J. Ormel en J.H. ten Broeke. Wordvoerders voor buitenlandse zaken in de Tweede Kamer voor het CDA resp. de VVD. Den Haag, 13 juni 2012, 14.15-15.00.